

CA 131
-63B500

Document
Publications

7
R. FRITH

RAPPORT FINAL

Auteur: Roger Dehem

Titre: Planification économique
et fédéralisme.

Div: II Contrat no 4

CA 1 Z 1
-63B500

TABLE DES MATIÈRES

LES ASPECTS GÉNÉRAUX DU BILINGUISME

Chapitre 1 - Le français

Chapitre 2 - Le québécois

Chapitre 3 - Les anglophones

Chapitre 4 - La planification ÉCONOMIQUE

Chapitre 5 - Le fédéralisme ET FEDERALISME

Chapitre 6 - Le développement régional

Chapitre 7 - La langue par Roger DEHEM
Professeur à l'Université Laval

Chapitre 8 - La francophonie

LES ASPECTS DE LA RÉALISATION

Chapitre 9 - La répartition des langues dans les provinces

Chapitre 10 - La planification dans les langues officielles

LES ASPECTS DE LA POLITIQUE

Chapitre 11 - L'immigration et la politique linguistique au Canada

Rapport soumis à la Commission royale d'enquête
sur le bilinguisme et le biculturalisme.

Le 25 novembre 1965.

Table des matières

	<u>Page</u>
<u>Objet et résumé du rapport</u>	8
 <u>1ère partie: Les expériences étrangères</u>	 16
Chapitre 1 - La France	16
Chapitre 2 - Le Royaume-Uni	43
Chapitre 3 - Les Pays-Bas	54
Chapitre 4 - La Suède	64
Chapitre 5 - La Norvège	74
Chapitre 6 - La République Fédérale d'Allemagne	85
Chapitre 7 - La Suisse	113
Chapitre 8 - La Yougoslavie	145
 <u>2e partie: La théorie générale</u>	 165
Chapitre 9 - La planification dans les Etats unitaires	165
Chapitre 10 - La planification dans un Etat fédéral	175
 <u>3e partie: Le Canada</u>	 206
Chapitre 11 - Organisation et politique économiques au Canada	206



<https://archive.org/details/31761120624879>

Table des matières détaillée

	<u>Page</u>
<u>Objet et résumé du rapport</u>	8
 <u>1ère partie: Les expériences étrangères</u>	 16
<u>Chapitre 1 - La France</u>	16
I - Evolution de la signification du plan	16
II - L'aménagement du territoire	26
III - Les institutions de la planification	29
IV - Le plan et le pouvoir politique	33
V - Les moyens d'action du plan	35
VI - Conclusions	41
 <u>Chapitre 2 - Le Royaume-Uni</u>	 43
I - Les étapes de la politique économique	43
II - La politique de croissance	45
III - Le Plan national	47
IV - Conclusions	52
 <u>Chapitre 3 - Les Pays-Bas</u>	 54
I - Introduction	54
II - La politique macroéconomique	55
A - Institutions	55
B - Les plans	56
C - La politique des salaires	58
III - La planification de l'espace	60
IV - Conclusions	62

	<u>Page</u>
<u>Chapitre 4 - La Suède</u>	64
I - Introduction	64
II - La politique anti-cyclique	65
III - La politique des salaires	67
IV - La politique du marché du travail	68
V - La politique du marché des capitaux	70
VI - La perspective du développement à moyen terme	70
VII - Conclusions	72
<u>Chapitre 5 - La Norvège</u>	74
I - Introduction	74
II - La politique macroéconomique	75
III - La politique de croissance	78
IV - Le développement régional	81
V - Les institutions de la planification	82
VI - Conclusions	84
<u>Chapitre 6 - La République Fédérale d'Allemagne</u>	85
I - Historique	85
II - La répartition des pouvoirs et le régime fiscal sous la Constitution de Bonn	94
III - La statistique du partage des pouvoirs	100
A - Les dépenses	100
B - Les recettes	102
C - Les transferts	103
IV - Problèmes de politique économique	104
A - Politique conjoncturelle	104

1000

999

998

997

996

995

994

993

992

991

990

989

988

987

986

985

984

983

982

981

980

979

978

977

976

975

974

973

Chapitre 1 - Le début

I - Introduction

II - Le rôle du juge

III - La procédure

IV - La preuve

V - La sanction

VI - La conclusion

VII - Conclusion

Chapitre 2 - Le début

I - Introduction

II - Le rôle du juge

III - La procédure

IV - La preuve

V - La sanction

VI - Conclusion

Chapitre 3 - Le début

I - Introduction

II - Le rôle du juge

III - La procédure

IV - La preuve

V - La sanction

VI - Conclusion

VII - Conclusion

VIII - Conclusion

IX - Conclusion

X - Conclusion

	<u>Page</u>
B - Développement régional	106
V - Relations intergouvernementales	107
VI - Conclusions	109
<u>Chapitre 7 - La Suisse</u>	113
I - Evolution de la constitution	113
II - Dispositions constitutionnelles significatives relativement au partage des pouvoirs	117
III - Finances publiques	123
IV - Politique économique	137
V - Conclusions	143
<u>Chapitre 8 - La Yougoslavie</u>	145
I - Introduction	145
II - Pouvoir populaire et organisation politique	146
A - La commune	147
B - L'arrondissement	147
C - Les républiques	148
D - Les provinces autonomes	148
E - La Fédération	149
F - Les assemblées gouvernementales	152
III - Organisation économique et planification	153
A - Le processus de décentralisation	153
B - Propriété sociale et autogestion	154
C - La planification	155
D - Les instruments d'intervention	157

	<u>Page</u>
E - Le développement régional	161
IV - Conclusions	162
<u>2e partie: La théorie générale</u>	165
<u>Chapitre 9 - La planification dans les Etats unitaires</u>	165
I - Le pourquoi de la planification	165
II - Les objectifs	168
III - Les moyens d'action	171
<u>Chapitre 10 - La planification dans un Etat fédératif</u>	175
I - Le problème	175
II - Les valeurs ou la finalité des institutions économiques	175
III - Les conditions matérielles	176
IV - Les fonctions économiques des pouvoirs publics	177
V - Division et coordination des tâches économiques de l'Etat	179
A - La fourniture de services publics	179
B - La régulation structurelle du secteur privé	182
C - La régulation conjoncturelle	189
D - Les politiques de redistribution	193
E - Le problème de l'aménagement du territoire	196
F - Le problème de l'intégration des finances publiques	199
<u>3e partie: Le Canada</u>	206
<u>Chapitre 11 - Organisation et politique économiques au Canada</u>	206

	<u>Page</u>
I - Le problème	206
II - Aperçu de l'évolution historique	207
A - La Constitution et l'intégration nationale	207
B - Les forces centrifuges et leurs conséquences	208
C - Le Rapport Rowell-Sirois, la guerre et les facteurs de centralisation	209
D - Les accords fiscaux et la recherche d'un nouvel équilibre fédéral-provincial	213
E - Les octrois conditionnels	215
III - Recherche de solutions optimales	217
A - Les valeurs fondamentales	218
B - Les contraintes ou le contexte réel	222
C - Les institutions optimales	224
1) Généralités	225
2) Les objectifs de la politique économique	227
a) L'efficacité du secteur public	227
b) L'efficacité du secteur privé	229
c) La stabilité ou la croissance équilibrée	230
d) L'aménagement du territoire	235
D - Conséquences d'une centralisation ou d'une décentralisation excessive	238
IV - Conclusions	240
<u>Bibliographie</u>	243
<u>Index</u>	254
<u>Appendice: Le projet de l'étude</u>	262

OBJET ET RESUME DU RAPPORT

I - Objet

A la dualité de culture au Canada correspondent des conceptions différentes de l'organisation et de la politique économiques optimales.

L'objet du présent rapport est de rechercher des principes institutionnels qui assureraient, au mieux des possibilités, la sauvegarde et la promotion de valeurs fondamentales auxquelles se rallieraient les différentes populations du pays. Le problème consiste, plus particulièrement, à concilier l'autodétermination collective avec les objectifs habituels de la politique économique: le plein emploi, l'usage efficace des ressources, la croissance équilibrée, l'équilibre extérieur, dans le respect de la liberté individuelle.

Préalablement à l'étude du problème canadien, plusieurs expériences étrangères de planification économique et d'institutions fédératives ont été examinées. Le but de cette étude comparative est, à la fois, de dissiper certaines fausses représentations qui ont cours au sujet de certains systèmes étrangers, et de dégager les éléments d'une théorie générale de la planification économique dans un Etat fédératif.

II - Expériences étrangères

En France, le plan est devenu un instrument de choix social. Il se présente comme une image souhaitable et probable de l'avenir, dont la réalisation ne peut résulter que d'une stratégie des

pouvoirs publics. Le plan n'est pas un substitut, mais un complément des marchés. Il oriente le développement dans ses dimensions spatiales et sectorielles; il freine l'accroissement de la consommation privée pour permettre l'expansion plus rapide des services publics.

En Grande-Bretagne, la politique économique fut longtemps axée sur des objectifs à court terme. Ceci explique le faible taux de croissance et la détérioration de la position compétitive internationale de l'industrie britannique. Récemment, la volonté d'accélérer la croissance a donné lieu à un premier plan national qui expose à la fois les possibilités d'expansion et les actions nécessaires de la part des pouvoirs publics, de l'industrie et des syndicats.

Aux Pays-Bas, la planification économique est essentiellement macroéconomique. Elle s'est affranchie du dirigisme qui a caractérisé les premières années d'après-guerre. Les mécanismes de marché, intégrés au réseau des échanges internationaux, opèrent de façon autonome. La compétitivité de l'industrie a été assurée par une politique de freinage des salaires. En outre, les capitaux et l'entreprise étrangère, ont contribué à la croissance de l'emploi, de la productivité et du niveau de vie. La planification de l'espace, déjà ancienne et très poussée, se caractérise par des contraintes impératives sur tous les utilisateurs du sol.

En Suède, l'organisation économique est très perfectionnée. Le secteur public y est fort réduit, et l'entreprise privée y est très efficace, à cause de la discipline que lui impose la concurrence internationale. L'action de l'Etat a consisté à imposer des

exigences sociales considérables à l'économie privée, à combattre les fluctuations cycliques et à rationaliser les structures. La politique du marché du travail est particulièrement remarquable à ces points de vue. La planification à moyen terme a un caractère purement indicatif. Les plans ne lient ni les entreprises privées, ni les services publics. La Commission de planification explore l'avenir et met en lumière des problèmes prospectifs. Elle ne cherche à influencer le cours des événements que par l'information qu'elle diffuse.

En Norvège, l'immixtion de l'Etat dans l'économie est plus poussée qu'ailleurs en Europe occidentale. Les mécanismes de marché ne fonctionnent qu'à l'intérieur de certaines limites. La demande effective est maintenue délibérément à un niveau excessif, de façon à assurer le plein emploi et à stimuler la croissance. La redistribution des revenus est très poussée, et émousse l'incitation à innover, à entreprendre et à travailler. Certains rationnements ont été maintenus. Celui du crédit donne un pouvoir discrétionnaire considérable aux banques. Ce pouvoir d'allocation du capital n'est pas guidé par un plan d'investissement à long terme. Le développement du potentiel hydroélectrique et minéral du Nord fait l'objet d'une politique de grande envergure.

En Allemagne, la constitution fédérative de Bonn se caractérise par une grande souplesse. Entre les domaines réservés au Bund et aux Laender, s'étend un champ où les pouvoirs législatifs sont concurrents, et où le droit fédéral prime celui des Laender. La

constitution a réussi à répartir les pouvoirs fiscaux de manière à permettre au Bund de régir l'ensemble de la fiscalité, tout en assurant l'indépendance financière des Laender. L'impôt sur le revenu et les sociétés, ressortit constitutionnellement au domaine des pouvoirs concurrents, et est régi par une loi fédérale. Le produit de ces impôts est partagé avec les Laender selon des normes prévues dans la Constitution. L'ensemble des Laender dispose du Bundesrat pour défendre ses prérogatives.

A l'intérieur de lois-cadre que le pouvoir central peut promulguer dans le domaine très large des compétences fédérales et concurrentes, les Laender jouissent d'une autonomie de dépense qui n'est guère entamée par la pratique des octrois conditionnels.

A cause du poids des Laender et des communes dans l'ensemble des finances publiques, la politique budgétaire n'a pas, jusqu'à présent, pu être utilisée à des fins de régulation conjoncturelle. Une procédure de concertation des décisions décentralisées est actuellement à l'étude.

Les régions déprimées font l'objet d'une politique fédérale, conçue et exécutée en collaboration avec les Laender.

Bien que culturellement homogène, l'Allemagne fédérale n'a pas doté son gouvernement central de compétences culturelles. Réservée par la constitution aux Laender, la politique culturelle s'est organisée spontanément sur une base nationale, par l'institution d'une Conférence permanente des ministres de l'éducation des Laender, en marge du gouvernement fédéral.

En Suisse, les fonctions du gouvernement fédéral se sont multipliées et étendues depuis un siècle. L'extention des compétences centrales a été dissimulée par l'utilisation des administrations cantonales comme agents d'exécution des politiques fédérales. Celles-ci ont eu comme objectif de faire accepter des normes nationales a-linguistiques et a-religieuses en matière de services publics. L'adaptation de l'appareil fiscal s'est faite avec retard par rapport à l'évolution des responsabilités gouvernementales. Malgré l'inégalité numérique de ses groupes ethniques, la Suisse ne connaît pas de problème de domination culturelle interne.

La Yougoslavie a préservé l'unité dans la diversité, tout en passant d'un régime hypercentralisé à celui de l'autogestion généralisée. Ce processus de décentralisation a comporté la renaissance des marchés et de l'entreprise libre, et l'assouplissement des plans.

Il est remarquable que les effets de domination qui auraient pu naturellement résulter de l'inégalité numérique et économique des groupes nationaux aient pu être sublimés par la généralisation de l'autogestion sociale, par le respect de l'égalité de droit et de l'autonomie des groupes ethniques.

Le processus de perfectionnement des rouages de l'économie de marché et des institutions de la politique économique se poursuit. Cependant, l'activité planificatrice demeure intense à tous les échelons. La planification se décentralise, mais elle s'organise de manière à demeurer globalement cohérente.

III - La théorie générale

Le problème central est celui de savoir comment les objectifs généralement poursuivis et les instruments d'action généralement utilisés par les gouvernements d'Etats unitaires peuvent être transposés dans des pays à constitution fédérative.

Il doit être tenu compte de la communauté et de la diversité des valeurs fondamentales recherchées par les populations, ainsi que des conditions matérielles auxquelles l'organisation et la politique économiques devraient s'adapter.

Les fonctions des pouvoirs publics peuvent être classées en trois ordres: la production de services publics, la régulation structurelle et conjoncturelle et la redistribution des revenus. L'allocation rationnelle de ces responsabilités aux échelons du pouvoir souverain dans un Etat fédératif ne peut être exprimée en principes simples. L'optimum économique dans un Etat fédératif exige que l'ensemble du pays soit régi par un ensemble de règles et de politiques communes. Ceci n'exclut pas la diversité dans la fourniture de services publics et dans l'affectation des revenus par les différentes populations du pays.

Le problème de l'organisation financière d'un Etat fédératif est analogue à celui de la quadrature du cercle. Il est impossible de satisfaire simultanément à toutes les exigences. Les principes de responsabilité financière, d'efficacité, d'équité, de stabilité et d'autodétermination ne peuvent être respectés intégralement. Parmi tous les compromis imaginables, aucun ne peut se

proposer comme étant universellement le meilleur.

Les octrois conditionnels ne peuvent être ni condamnés, ni recommandés d'une manière générale. Ils constituent un moyen parfois nécessaire pour concilier l'intérêt régional avec l'avantage national.

IV - Organisation et politique économiques au Canada

Diversité culturelle et unité nationale ne sont pas des idéaux antinomiques. Sur le plan économique, les avantages de l'une et de l'autre peuvent se combiner, à condition de préciser, de façon judicieuse, l'objet et les responsables des politiques économiques.

Il serait facile de construire des systèmes hypercentralisés ou hyper^{re}décentralisés, voire séparatistes, de l'organisation économique. De nombreux modèles seraient possibles ou praticables. Mais, lorsqu'ils sont dérivés d'une conception simpliste des valeurs fondamentales, ils seraient inacceptables. Ainsi, si l'on fait bon marché de la liberté individuelle ou de l'autonomie provinciale, un système hyper-centralisé peut se défendre. Ou, si l'on nie le problème d'équilibre macroéconomique ou les avantages d'un marché commun national, l'on tendra à proposer des schémas séparatistes. Dans l'un et l'autre cas, des valeurs seront inutilement sacrifiées.

Un compromis optimum devrait être recherché entre les grandes aspirations de la population. Cette recherche devrait abou-

tir à un schéma d'organisation, où le pouvoir fédéral et les gouvernements provinciaux se partagent les tâches et coordonnent leurs activités, de manière à assurer la plus grande prospérité commune et l'autonomie de certains choix sociaux par les autorités décentralisées.

L'avantage national requiert la communauté des marchés, de la politique de concurrence et de la politique macroéconomique. Ces politiques ne peuvent enfreindre des objets valables d'autonomie provinciale. Elles sont a-linguistiques, a-culturelles, et matériellement fécondes pour toutes les collectivités particulières.

L'autodétermination des choix sociaux régionaux devrait porter, essentiellement, sur l'usage public ou privé du revenu.

La liberté des pouvoirs provinciaux d'intervenir dans la structure des productions devrait être restreinte par une régulation fédérale visant à l'affectation la plus rationnelle des ressources sur le plan national. Des politiques régionales autonomes qui violeraient l'unité du marché commun national seraient dommageables pour tous.

La prospérité commune dans le respect des particularismes régionaux ne peut être réalisée que dans le cadre d'un espace économique commun, de règles communes et de politiques communes. Ceci est compatible avec la diversité des cultures, comme l'illustre l'Europe d'aujourd'hui.

1ère partie: LES EXPERIENCES ETRANGERES

Chapitre I

LA FRANCE

La planification économique en France n'est pas un système ou un mode d'organisation économique particulier. Soit-disant planifiée, l'économie française n'a cessé d'être une économie de marché. Chose apparemment paradoxale, à mesure que la planification a élargi ses ambitions et perfectionné ses instruments, les rouages de l'économie de marché se sont faits plus contraignants. Bien que sa signification se soit modifiée en fonction des circonstances et de l'expérience acquise, le plan français est, depuis 1946, essentiellement l'expression d'une volonté collective relativement à l'évolution économique. Il est étayé d'un certain nombre de moyens d'action en vue d'infléchir les décisions économiques dans le sens souhaité.

I - Evolution de la signification du plan

Pour saisir le pourquoi d'une institution, il importe d'appréhender la genèse de celle-ci en fonction des conditions initiales. Par la suite, l'institution se conserve ou se développe en vertu de sa vitalité propre adaptée aux circonstances nouvelles.

Contrairement à la Belgique, en 1944, et à l'Allemagne, en 1948, la France n'a pas commencé sa reconstruction par un as-

sainissement monétaire préalable. Pour éviter que les pénuries généralisées ne provoquent, en raison du volume pléthorique de monnaie en circulation, une hausse générale des prix, les contrôles de prix du temps de guerre avaient été continués. Les déséquilibres des marchés imposaient un rationnement et, par conséquent, un dirigisme poussé, dont l'inefficacité était manifeste (1).

Le refus de donner libre cours aux mécanismes du marché pour opérer l'allocation des ressources rares à l'époque posa, ipso facto, le problème des urgences relatives. C'est dans ce contexte que M. Jean Monnet conçut le 1er plan, et polarisa autour de lui une équipe de collaborateurs tirés des ministères de l'industrie, de l'agriculture et des syndicats. Il s'agissait d'ébaucher de façon empirique, au-delà des fossés idéologiques, un programme d'action collective en vue de certains objectifs faciles à appréhender.

Le 1er plan de modernisation et d'équipement (1947-1953) accorda une priorité aux investissements dans six secteurs de base (charbon, électricité, acier, ciment, transports, équipement agricole). Cette conception procédait de l'idée, inspirée sans doute des plans soviétiques, qu'il faut logiquement partir de la base pour pouvoir développer les secteurs en aval par la suite. Cette doctrine minimisait implicitement l'interdépendance et les complémentarités internationales, ce qui était compréhensible à l'époque.

(1) Cf. M. Allais, Abondance ou Misère, Paris, Médicis, 1946.

Au surplus, la concrétisation de l'effort de relèvement par l'édification d'un petit nombre de secteurs importants facilitait la constitution de dossiers probants dans la négociation du partage des fonds du Plan Marshall.

L'exécution du 1er plan ne posait pas de problèmes nouveaux. L'allocation des ressources étant contrôlée par un système généralisé de licences, il s'agissait d'orienter le rationnement des matières premières, des moyens financiers et des devises conformément aux objectifs du programme de relèvement. L'une des caractéristiques essentielles de la planification française, dès ses débuts, fut la catalyse qu'elle exerça sur les énergies renovatrices du patronat, des syndicats et d'experts indépendants au sein de Commissions de modernisation. C'était un acquit important à une époque où les antagonismes d'intérêts et d'idéologie menaçaient de se résoudre en conflits destructeurs. Le IIe plan (1954-1957) déploya le programme quantitatif en embrassant explicitement l'ensemble des secteurs d'activité et rendit plus explicites les conditions d'équilibre intérieur et extérieur. Alors que le 1er plan visait à promouvoir, à tout prix, un développement spectaculaire des industries de base, dans le contexte d'un déséquilibre monétaire intérieur et extérieur, le IIe plan projeta un développement plus harmonieux ou équilibré de l'ensemble des activités, en soulignant les exigences d'une réintégration de l'économie française dans le champ de la concurrence internationale. L'accent fut mis sur la nécessité d'accroître la productivité des

facteurs de production, afin d'abaisser les coûts et les prix.

Toutefois, comme la politique monétaire et budgétaire n'était pas prévue dans le plan, et qu'elle se déroula en fonction de contingences politiques, les objectifs d'équilibre du II^e plan ne furent pas atteints. La stabilisation monétaire qui, en 1952 et 1953, avait freiné la croissance voulue par le I^{er} plan, céda, en 1956 et 1957, à de nouvelles pressions inflationnistes, qui compromirent à nouveau l'équilibre extérieur et épuisèrent la réserve d'or et de devises.

Le III^e plan (1958-1961) fut dominé par la préoccupation d'équilibrer les comptes extérieurs, et visa même à réaliser un surplus de façon à reconstituer la réserve de devises. Il visait aussi à préparer l'économie française à l'intégration dans le Marché commun, et à prévoir les investissements requis pour la formation et la mise au travail d'un nombre rapidement croissant de jeunes.

L'essor voulu ou planifié des productions n'a pu être entièrement réalisé, en raison des contraintes monétaires imposées en 1957 et 1958. Cet effort de stabilisation de la demande intérieure a été complété, en décembre 1958, par une dévaluation du franc, en vue de réaliser les conditions préalables à l'équilibre extérieur, dans un contexte de Marché commun en formation et de restauration de la convertibilité externe du franc.

A la suite de ces mesures monétaires et financières de 1957-1958, qui modifiaient les conditions fondamentales de l'ex-

pansion, le IIIe plan fut révisé pour les années 1960-1961. Ce plan intérimaire apparaît ainsi comme un ajustement des prévisions après que les politiques fondamentales durent être modifiées à cause de contingences non prévues dans le plan.

Le IVe plan (1962-1965), qualifié dans son texte d'"acte de foi et de volonté" (2) prolonge les projections de productions globales et sectorielles, en présupposant le plein emploi d'une offre accrue de travailleurs. Ce qui distingue peut-être le plus le IVe plan des précédents, c'est le choix qualitatif qu'il propose au sujet de l'affectation des fruits de l'expansion. L'Etat se subroge, dans une certaine mesure, aux individus dans le choix entre les biens de consommation individuels et les biens collectifs (3). Alors que le volume des premiers n'augmentera globalement que de 23% au cours de la période du plan, les équipements collectifs s'accroîtront de 50%.

Une autre extension significative du domaine du plan est l'action régionale. Le plan demeure cependant essentiellement national: "La politique régionale que le gouvernement entend promouvoir se situe dans le cadre d'options préalables de carac-

(2) IVe Plan de développement économique et social, Journal Officiel, 7 août 1962, p. 3.

(3) "On peut penser en effet que la société de consommation, que préfigurent certains aspects de la vie américaine et qui a trouvé aux Etats-Unis ses critiques les plus pénétrants se tourne à la longue vers des satisfactions futiles, elles-mêmes génératrices de malaises. Sans doute vaudraient-ils mieux mettre l'abondance progressive qui s'annonce au service d'une idée moins partielle de l'homme", Ibid, p. 6.

tère national. Elle a pour objectif l'expansion économique de l'ensemble des régions et n'est pas limitée aux seules régions insuffisamment développées" (4).

Deux types de politiques sont prévues, selon les dynamismes spontanés des régions. Dans celles où l'expansion spontanée est suffisamment vigoureuse, "la politique de l'Etat est une politique d'accompagnement consistant à développer au fur et à mesure les infrastructures de services publics... requis par cette expansion, sans avance ni retard sensibles sur l'évolution naturelle de l'économie..." Dans les régions moins favorisées, l'action de l'Etat doit changer de caractère et devenir une politique d'entraînement comportant des anticipations plus audacieuses et des aides plus importantes" (5).

Par ailleurs, le souci de sauvegarder l'équilibre extérieur réalisé grâce aux mesures monétaires de 1958, a amené le gouvernement à recourir à nouveau à des mesures de stabilisation, en septembre 1963, et à rechercher des modes d'intervention dans la formation des revenus. Ces problèmes vraiment cruciaux, non prévus dans le plan, ont dominé la politique économique en 1964, et abouti à un freinage de la croissance "planifiée".

La préparation du Ve plan a donné lieu à une réflexion nouvelle, en profondeur, sur la signification de la planification (6).

(4) IVe Plan, p. 39.

(5) Ibid, p. 39.

(6) Préparation du Ve plan, Rapport sur les principales options, Journal officiel, Paris, 1965.

L'expérience du plan intérimaire de 1960-1961, et celle du plan de stabilisation de 1963, ont posé le problème de l'utilité et de la possibilité du plan. Celui-ci ne serait-il qu'une projection indicative ou même normative, plus ou moins aggrégative du développement économique à moyen terme, que l'on tente de réaliser par des moyens relativement faibles comparés aux forces du marché? Celles-ci seraient-elles à ce point souveraines qu'elles puissent mettre les plans en échec lorsque leurs objectifs sont quelque peu ambitieux?

Les mécanismes du marché ayant retrouvé leur vigueur, le plan tirerait son utilité, non plus en tant que substitut, mais comme complément du marché. "Le plan a pour fonction de proposer, au-delà des pouvoirs et des limites du marché, une vue commune du développement économique éclairant les comportements individuels. Toutes les décisions à long terme reposent en effet sur une représentation de l'avenir. Or, il est clair que le marché ne fournit pas cette représentation" (7). Le plan est donc, avant tout, une étude de marché à l'échelle nationale. C'est son rôle de "réducteur d'incertitude" qui permet de réaliser un taux de croissance donné à meilleur compte, ou moyennant un investissement moindre.

En anticipant le développement, le plan contribue à l'organiser, à le faire accepter et à réduire les résistances au chan-

(7) Ibid, p. 40.

gement.

Le plan est aussi une affirmation de volonté. Il ne se borne pas à prévoir l'avenir afin d'en éveiller la conscience chez les citoyens, il propose aussi des objectifs collectifs. "De même que le passage du marché à l'étude de marché, partielle, puis généralisée, introduit la conscience, le passage des prévisions aux objectifs introduit la volonté. Il répond ainsi à une aspiration profonde de notre époque selon laquelle les hommes se veulent sujets actifs - et collectivement actifs - de leur destin" (8).

Si l'utilité du plan peut ainsi, et mieux que jamais, être démontrée, la planification est-elle encore possible alors que les marchés s'internationalisent de plus en plus et que l'autonomie des décisions de politique économique nationale est de plus en plus restreinte par les contraintes de la coordination internationale?

L'ouverture des frontières à la concurrence internationale, la mobilité plus grande des capitaux et l'internationalisation de grandes entreprises soumettent les secteurs d'activité à des aléas croissants. Les prévisions sont affectées d'une marge d'incertitude de plus en plus large.

Le plan ne peut donc, moins que jamais, être conçu comme "une prédétermination rigide de l'évolution future" (9), mais,

(8) Ibid, p. 44.

(9) Ibid, p. 46.

plus que jamais, comme "une volonté de réaction à l'événement" (10).

Le plan s'affirme ainsi comme, essentiellement, une stratégie visant à infléchir les évolutions futures de manière à atteindre un ensemble d'objectifs. Ceux-ci auront été définis après une exploration des avenir possibles. Le plan prévoit donc des actions conscientes chaque fois que "l'évolution réelle de l'économie présenterait, par rapport aux objectifs visés, des écarts importants, défavorables et non compensés par ailleurs" (11).

Le plan n'est donc pas seulement l'anticipation du futur. La projection n'est qu'un outil de travail au service de la politique économique à moyen terme qu'est essentiellement le plan.

Le contenu essentiel du plan est, par conséquent, constitué de recommandations portant sur la transformation des structures des entreprises, le développement de l'enseignement technique, le perfectionnement du mécanisme des prix, la fiscalité, le marché des capitaux et la politique des revenus.

Le calendrier prévisionnel qui devait servir de référence pour l'appréciation de l'évolution réelle est ainsi éclipsé par la définition ex ante de seuils marquant l'entrée dans une zone critique. Le franchissement de seuils inflationnistes, tels qu'une hausse trop rapide des prix, une dégradation excessive de la balance des paiements, appellerait des mesures stabilisatrices alors que des seuils récessionnistes, tel un taux de chômage trop élevé,

(10) Ibid, p. 48.

(11) Ibid, p. 48.

avertiraient les autorités de l'urgence d'un programme de relance. Cette conception du plan comme stratégie préviendrait le recours à des plans intérimaires ou à des programmes de stabilisation en contradiction, ou moins apparente, avec les projections.

Pour pouvoir tenir compte explicitement de l'objectif de stabilité, le Ve plan comportera une programmation en valeur. Elle permettra de révéler les tensions inflationnistes et sera le cadre indispensable à une politique des revenus. L'expansion quantitative cesse d'être l'objectif prédominant de la politique à moyen terme. La programmation en valeur permettra de contrôler les répercussions sociales de la croissance en assurant une progression des différentes catégories de revenus réels conformément à la justice. Elle constituera aussi le cadre grâce auquel une discipline pourra être exercée en matière de revenus nominaux, de manière à sauvegarder la compétitivité internationale des productions nationales.

Le Ve plan sera, plus encore que le IVe, marqué par l'option sur les finalités de l'expansion. Loin d'être neutre à l'égard d'une évolution spontanée des consommations, telle qu'elle s'observe en Amérique du Nord, le plan examine les utilisations possibles des fruits du progrès, telles que la réduction de la durée du travail, l'augmentation de la consommation privée, ou l'augmentation des investissements sociaux. Il opte résolument pour un ralentissement de la progression de la consommation privée et une accélération du développement des équipements collectifs.

La préparation du Ve plan s'effectue dans l'éclairage de l'horizon 1985, qui a fait l'objet d'une étude spéciale (12). Dans son avant-propos, M. P.Massé fait remarquer que "ces figures de l'avenir destinées à guider nos décisions sont un composé de probable et de souhaitable. Il s'agit moins en effet de deviner hasardeusement le premier, que de préparer efficacement le second: un souhaitable qui apparaisse plausible à l'esprit prospectif et qui devienne probable pour une société attachée à sa réalisation." (13)

II - L'aménagement du territoire

Après son déploiement vertical, selon les secteurs de production et les catégories de consommation, la planification a acquis récemment une dimension horizontale. Celle-ci est l'expression d'une volonté de ne pas laisser la géographie humaine du pays se déterminer, à longue échéance, par le hasard ou des décisions non conditionnées par les exigences d'une certaine image prospective de l'espace national.

Le souci de maîtriser l'aménagement spatial n'est évidemment pas nouveau. De tout temps, la construction des voies de communication a contribué à modeler la géographie économique et humaine. Mais, depuis 1963, la fonction publique d'aménager le territoire a pris de nouvelles formes institutionnelles et est devenue ambitieuse dans ses objectifs.

(12) Réflexions pour 1985, Documentation française, Paris, 1964.

(13) Ibid, p. 5.

Alors qu'autrefois, l'aménagement du territoire relevait essentiellement de la compétence d'architectes urbanistes, opérant au sein du Ministère de la construction, la prise de conscience des forces économiques motrices et des possibilités de leur contrôle a amené, en 1958, le Commissariat général du plan à assumer les programmes d'action régionale et les plans d'aménagement.

Par un décret du 14 février 1963, fut créée, auprès du Premier Ministre, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale chargée de l'impulsion, de la coordination et de la mise en oeuvre de la politique dans ce domaine.

La recherche proprement dite de l'image normative de l'espace français à long terme (1985) est la tâche de la Commission nationale de l'aménagement du territoire, instituée au Plan. Elle est composée de techniciens, d'hommes politiques, de syndicalistes et de fonctionnaires. Cette commission se situe à l'intersection des travaux de régionalisation du Commissariat du plan, de la Délégation à l'aménagement du territoire, et de ceux des commissions verticales de modernisation et d'équipement. Cette convergence des efforts de prospective spatiale permet d'assurer une unité de conception des grandes lignes de la géographie future souhaitée.

Ce qui distingue l'effort actuel d'aménagement de l'espace c'est son caractère essentiellement national. Le plan demeure national, et le budget annuel évidemment aussi, mais l'un et l'autre sont régionalisés de manière à ce que toutes les instances politiques et administratives puissent conformer leurs décisions aux exigences

de normes géographiques cohérentes.

L'action régionale dépasse ainsi de loin les objectifs d'autrefois, qui se limitaient essentiellement à décongestionner la région parisienne et à assister ou stimuler le développement de certaines régions retardées. Ces préoccupations et actions partielles ont fait place à la recherche d'un dessein national d'équilibre spatial.

"Le but n'est pas de fractionner régionalement l'action économique nationale. Le but n'est pas de procéder par voie autoritaire à une sorte de répartition géographique des revenus. Le but est de développer ou de chercher à développer les capacités et les aptitudes de chaque région, de telle manière que celle-ci puisse fournir à la prospérité générale sa juste contribution et qu'elle puisse, sur son propre sol, faire vivre aussi bien qu'ailleurs une population correspondant à ses moyens, mais à ses moyens utilisés au mieux" (14).

Sur la base des perspectives générales à long terme, établies par la Commission nationale de l'aménagement du territoire, le Commissariat général du Plan proposera, à partir du Ve plan, les lignes directrices du développement régional à moyen terme, en consultant les instances régionales compétentes. L'exécution du plan résultera des budgets annuels régionalisés. La tâche de la Délégation à l'aménagement du territoire sera, en fait, d'établir les pro-

(14) Déclaration du Premier Ministre au Parlement, le 26 novembre 1963.

grammes concrets, de façon à coordonner les décisions des différents ministères.

III - Les institutions de la planification

L'oeuvre considérée comme collective de la reconstruction et du développement appelait un minimum de coopération entre des ministères traditionnellement cloisonnés et des groupes sociaux généralement antagonistes. Ce sont ces cloisonnements et ces antagonismes qu'il a fallu surmonter dès le début. Les institutions de la planification française se caractérisent par le concours qu'elles permettent et suscitent entre les personnes compétentes tirées de divers milieux. Des consensus sont recherchés à un niveau supra-idéologique, en termes de science, de technique et d'efficacité nationale.

1. Le Commissariat général du plan est le centre de conception, d'impulsion et de coordination des actions de programmation économique. Créé par le décret du 3 janvier 1946, il est chargé, sous l'autorité d'un Commissaire général, de préparer le plan à soumettre à l'approbation du gouvernement, de veiller à son exécution et de rendre compte des résultats obtenus.

Placé depuis le 10 mai 1962, sous l'autorité du Premier Ministre, le Commissariat du Plan est le conseiller permanent du gouvernement en matière de politique économique. Doté ainsi d'un caractère inter-ministériel, le Commissariat prévient et pallie les tendances centrifuges des services publics.

Facteur de cohésion administrative et de cohérence dans

les décisions de politique économique, le Commissaire général du plan siège à de nombreux comités ou commissions interministériels chargés de l'exécution de la politique économique. Il est membre du conseil du Fonds de développement économique et social, organisme largement compétent en matière d'investissements de l'Etat.

Le Commissariat du plan et le Ministère des finances sont unis par des liens de coopération particulièrement étroite. D'une part, le Service des études économiques et financières et l'Institut national de la statistique et des études économiques, placé sous l'autorité du Ministre des finances, participent étroitement à la préparation des plans; d'autre part, diverses directions du Ministère des finances sont associées à l'exécution du plan, particulièrement la direction du budget et celle du trésor. Ce sont de ces dernières que dépendent les dépenses effectives de l'Etat et, donc l'exécution par le secteur public du programme que lui propose le plan.

2. La collaboration entre l'Etat et les secteurs privés est instituée au sein des commissions de modernisation. Celles-ci, actuellement au nombre de vingt-cinq, élaborent les programmes des secteurs d'activité et examinent les conditions de leur équilibre macroéconomique.

Ces commissions réunissent des délégués du patronat, des syndicats et des services de l'Etat. Leurs travaux s'organisent, selon des procédures types, à partir de perspectives générales qui leur sont communiquées par le commissariat du plan, et de question-

naires portant sur les produits et les conditions de leur fabrication.

Une vingtaine (15) de commissions de modernisation sont dites verticales, parce qu'elles embrassent chacune un secteur d'activité, par exemple, la chimie, l'énergie, l'agriculture. Les autres commissions, dites horizontales, ont chacune pour objet un aspect intersectoriel de l'équilibre général, notamment, le marché du travail, et le marché des capitaux.

3. Le Commissariat général du plan ne dispose pas d'échelons régionaux proprement dits, bien que le plan, depuis le IV^e, soit projeté dans l'espace de manière à susciter un développement géographique plus harmonieux.

Depuis 1960, le territoire national a été divisé en vingt et une circonscriptions d'action régionale. En vue d'une régionalisation de la politique de l'emploi et de celle des investissements, le IV^e plan a prévu la préparation de programmes, dits "tranches opératoires" des plans régionaux de développement économique et social. Ceux-ci avaient été élaborés préalablement, mais ne comportaient ni échéancier de réalisation, ni perspectives de financement.

A la suite d'un décret du 14 mars 1964, l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale fut réformée.

Relai entre le pouvoir central et le département, la cir-

(15) Dix-sept pour le III^e plan, vingt-trois pour le IV^e.

conscription d'action régionale doit assurer la coordination des actions de l'Etat sur des espaces englobant plusieurs départements.

Le préfet de région s'est vu assigner un rôle d'animateur de la vie économique dans sa circonscription. Il est étroitement associé aux décisions concernant les investissements publics, en participant à l'élaboration des programmes d'équipement et à leur application. C'est au préfet de région qu'il revient de préparer dans le cadre de directives gouvernementales, la tranche régionale du plan de développement économique et social et d'en suivre l'exécution. Préalablement, le préfet de région participe à l'établissement du plan, en préparant pour les instances nationales un rapport sur les perspectives et les conditions du développement régional et sur les caractères régionaux du développement souhaité en matière d'équipement public.

Le Commissariat général du plan procède à la synthèse des tranches régionales et la soumet au Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire. Les tranches régionales servent ensuite, chaque année, de base de discussion lors de la fixation des dotations budgétaires annuelles dans le cadre du budget régionalisé (16).

Le préfet de région est assisté d'une conférence administrative régionale composée des préfets des départements, du trésorier-payeur général de la région, de l'inspecteur général ou de

(16) Journal Officiel, No. 64-65, avril 1964, pp. 8, 9.

l'inspecteur de l'économie nationale en fonction dans la circonscription et, pour les affaires de leur compétence, des représentants régionaux des ministres intéressés.

Un autre décret du 14 mars 1964 institue, dans chaque circonscription d'action régionale, une commission de développement économique régional composée d'élus locaux, de représentants, d'organisations professionnelles et de personnalités indépendantes choisies par le Gouvernement.

Ces commissions ont un rôle essentiellement consultatif.

La coordination interministérielle et interrégionale des mesures annuellement nécessaires à la mise en oeuvre du plan est le rôle de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, instituée par un décret du 14 février 1963. La Délégation assiste le Premier ministre dans ses arbitrages budgétaires.

IV - Le plan et le pouvoir politique

Le plan français étant indicatif et prévisionnel, et son exécution relevant en grande partie des décisions libres d'agents économiques privés, le rôle des instances politiques à son égard ne s'est précisé qu'à la longue.

Au début, en 1946, le plan apparaissait comme un acte gouvernemental. Le 1er plan est entré en vigueur avant d'avoir été soumis au Parlement. Celui-ci n'en a été saisi qu'indirectement et partiellement hors de l'examen annuel des crédits budgétaires d'investissement. Le Conseil économique et social avait, toute-

fois, été consulté au sujet des directives adressées aux commissions de modernisation par le gouvernement.

Pour le IIe plan, le Parlement fut appelé à se prononcer, mais de manière à ne pas désarticuler l'ensemble cohérent que constitue le plan et à ne pas nuire à la flexibilité nécessaire de l'action gouvernementale. Par son vote du plan, le Parlement approuvait l'orientation générale d'une politique économique.

Le IIIe plan n'a pu faire l'objet d'un vote parlementaire en raison des événements politiques de mai 1958. Le IVe plan fut voté par le Parlement conformément à la procédure adoptée pour le IIe plan.

Pour associer davantage la nation à l'élaboration du plan, principalement dans le choix des finalités de la politique économique, la loi du 4 août 1962 stipule que "Le Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au commissaire général du plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du plan dans le cadre de l'aménagement du territoire, et notamment celles qui concernent: l'expansion de l'économie, la répartition de la production brute entre l'investissement et consommation; la structure souhaitable de la consommation finale; l'orientation de la politique sociale, ainsi que celle de la politique régionale".

Le Parlement est ainsi appelé à se prononcer sur les grandes options qui constituent l'infrastructure du plan. Des calculatrices électroniques permettront bientôt d'élaborer rapidement une série de variantes, ce qui donnera au Parlement le choix entre plusieurs

modèles cohérents, correspondant chacun à une finalité différente, par exemple, pour la durée du travail, la consommation privée ou les équipements collectifs.

V - Les moyens d'action du plan

Le plan vise essentiellement à infléchir les décisions économiques, publiques et privées, dans un sens collectivement souhaitable, c'est-à-dire, de manière à réaliser les objectifs choisis. Depuis 1946, les mécanismes du marché ont fonctionné d'une manière de plus en plus contraignante, et l'interdépendance internationale a augmenté les aléas des projections.

Comment le plan parvient-il, dans ces circonstances, à influencer le cours des choses? Essentiellement, par la conjonction des facteurs suivants: l'éclairage du futur, la programmation des investissements publics, la régulation du marché des capitaux, les incitations fiscales, les réformes de structure, la politique des prix et des revenus.

1. Etude de marché généralisée, le plan fournit une image cohérente de l'avenir. La réduction de l'incertitude qui résulte de cette recherche d'un équilibre ex ante permet une meilleure adaptation des décisions des agents économiques tant privés que publics. En d'autres termes, l'investissement serait rendu plus efficace: les surcapacités et les goulots d'étranglement seraient minimisés.

2. Les investissements des administrations et des entreprises publiques constituent en principe un levier puissant de planification. Non seulement les investissements collectifs conditionnent

les activités et les investissements privés dans les régions du pays, mais les achats des pouvoirs et entreprises publics permettraient d'exercer un effet d'entraînement en amont du secteur public.

Ainsi qu'il ressort du tableau suivant, la part des investissements effectués directement par le secteur public est de l'ordre de 35 à 40%.

Part respective des administrations
des entreprises publiques, des entreprises privées,
et des ménages
dans la formation brute de capital fixe globale
(en %)

	<u>1956</u>	<u>1959</u>	<u>1961</u>
1. Administrations	12.2	12.3	12.3
2. Entreprises publiques	22.3	28.9	25.9
3. Entreprises privées	45.6	40.1	45.1
4. Ménages	19.9	18.7	16.7

Source: Les comptes de la Nation

3. Le marché des capitaux n'est pas neutre à l'égard du plan. Bien que les investissements privés ne soient pas directement contrôlés, leur financement n'échappe qu'exceptionnellement à l'influence du plan. En fait, seuls les investissements autofinancés à 100% et réalisés sans avantage d'aucune sorte échappent à la régulation du plan.

En premier lieu, les émissions d'actions et d'obligations, ne peuvent s'effectuer en toute liberté. Elles sont soumises à dé-

claration. L'administration fixe le nombre, le montant et le calendrier des émissions d'obligations. L'opportunité économique de ces opérations peut ainsi être examinée et un ordre de priorité est établi à la lumière du plan. Ainsi s'établit un dialogue entre les grandes entreprises, le Commissariat général du plan et la Direction du Trésor.

D'autre part, des établissements à statut légal spécial (Crédit foncier, Crédit agricole, Crédit national, Crédit populaire) distribuent des prêts à long terme aux entreprises, en s'inspirant des indications du plan.

En outre, le Ministre des finances peut donner la garantie de l'Etat à toute opération de crédit considérée comme contribuant à la réalisation du plan.

Le Trésor effectue aussi des prêts, soit directement aux grandes entreprises, surtout nationalisées, soit indirectement par le truchement d'organismes de crédit paraétatiques (Caisse des dépôts et consignations, Crédit national, etc.). Depuis 1955, le compte de ces opérations du Trésor est appelé Fonds de développement économique et social.

Aux fins de la politique régionale, des sociétés de développement régional ont été créées (loi du 29 décembre 1956). Ces sociétés doivent réunir un capital de 2,500.000 francs. Elles sont sous convention avec le Ministère des finances et sous contrôle d'un Commissaire du gouvernement. Elles peuvent participer à la formation du capital social d'entreprises régionales pour 25% au

maximum de leur capital propre, et 35% du capital de l'entreprise. Elles peuvent bénéficier d'une garantie de dividende de la part de l'Etat.

Il existe aussi un Fonds national d'aménagement du territoire, qui effectue des avances aux collectivités et établissements publics ou aux organismes créés par eux pour l'acquisition et l'aménagement de terrains en vue de l'exécution de plans d'urbanisme.

Pour favoriser le développement de la production de biens d'équipement, le gouvernement peut conclure avec les entreprises privées des quasi-contrats, par lesquels il apporte un concours financier à la réalisation de programmes d'investissement et de recherche jugés d'un grand intérêt national.

Il est envisagé d'étendre la procédure des quasi-contrats aux fins de la politique régionale. Des conventions d'implantation industrielle permettraient de préciser les engagements réciproques de l'Etat et des entreprises dans des projets à localisation bénéfique.

4. Le clavier des incitations financières est complété d'une gamme d'instruments fiscaux qui ont pour but, soit d'accélérer les investissements en général, soit certaines catégories d'entre eux.

Les aides fiscales consistent en exonérations et dégrèvements, en amortissements accélérés, en aménagement de tarifs douaniers, d'énergie et de transport.

Il y a aussi, depuis le décret du 21 mai 1964, des primes

de développement industriel en faveur des entreprises qui créent les activités nouvelles dans certaines régions, et des primes d'adaptation industrielle aux entreprises qui effectuent des reconversions d'activité dans certaines zones à industries déclinantes.

5. Plus encore que les précédents, le Ve plan mettra l'accent sur l'impératif de la compétitivité. Il proposera des actions structurelles en vue d'abaisser les coûts réels des entreprises, soit par des opérations de concentration et de conversion, soit en améliorant le marché des capitaux et celui du travail et des qualifications professionnelles, soit en favorisant la recherche technique, soit en développant les équipements collectifs (17).

6. Depuis longtemps, un demi-siècle pour les loyers, le système des prix et des revenus a été soumis à des distorsions, généralement à des fins de répartition ou de justice sociale. Ces anomalies, causes d'inefficacités, de pénuries ou de pléthores partielles, sont en cours de résorption. Non seulement la correction des prix s'impose-t-elle pour améliorer l'efficacité de l'emploi des ressources, mais elle devra aussi contribuer à assurer le financement de services publics en forte expansion: "La première de ces directions est de revenir à la règle d'or de toute saine économie, c'est-à-dire de faire payer par l'utilisateur, beaucoup plus largement que nous le faisons aujourd'hui, les services qui peu-

(17) Cf. Préparation du Ve plan, pp. 135-170.

vent lui être individuellement facturés et de respecter dans cette facturation la vérité des prix... De la sorte, les décisions des agents économiques ne seraient plus altérées par l'usage de faux prix en même temps que la collectivité pourrait orienter son effort social dans les directions les plus intéressantes en cessant de subventionner les catégories qui n'ont pas besoin d'être aidées" (18).

7. La politique projetée des revenus ne recourra à aucune action coercitive. Elle consistera à faire accepter, par les groupes sociaux, une discipline en faveur de laquelle s'exercera la force morale d'une opinion mieux informée.

Les indicateurs de référence seront tirés de la programmation en valeur, établie tous les cinq ans parallèlement à la programmation en volume, et de recommandations annuelles que le Gouvernement pourrait faire au sujet des taux de progression des différentes catégories de revenus.

Un collège d'étude et d'appréciation des revenus, composé de personnalités indépendantes, sera chargé de suivre à posteriori l'application des recommandations gouvernementales. Ses avis seraient dépourvus de sanction juridique, mais ils seraient rendus publics.

(18) Idem, p. 132.

VI - Conclusions

1. De programme de reconstruction et de modernisation qu'il était au début, le plan français est devenu un instrument de choix social. Il se présente comme une image souhaitable et probable de l'avenir, dont la réalisation ne peut résulter que d'une stratégie des pouvoirs publics face aux aléas internes et externes.
2. Loin de s'être substituée au mécanisme des marchés, la planification française est devenue de plus en plus complémentaire de ceux-ci; elle vise à les perfectionner et à les utiliser. C'est précisément le développement de la concurrence internationale et les contraintes externes à la politique économique interne qui ont amené une évolution du rôle du plan. Celui-ci affirme de plus en plus explicitement les finalités collectives du développement, en termes de choix entre travail et loisirs, entre consommation présente et future, entre consommations privées ou collectives, entre degré de plein emploi et degré de stabilité monétaire, entre diverses répartitions du revenu national, entre divers types d'aménagement du territoire, etc.
3. Pour orienter l'évolution économique dans le sens souhaité, le gouvernement dispose d'un arsenal d'instruments, principalement d'ordre financier et fiscal. Les investissements publics constituent, cependant, le levier le plus puissant d'orientation de l'évolution à long terme. Contrairement aux

pratiques d'antan, les politiques de prix et de revenus visent de plus en plus à améliorer l'efficacité économique, plutôt que la répartition.

4. Les résultats spécifiquement imputables à la planification française ne peuvent être chiffrés. Les objectifs ne sont, en effet, pas uniquement quantitatifs, et ne peuvent se résumer en un taux de croissance globale. Au surplus, certains bénéfices des plans ne se manifesteront qu'à longue échéance. Les résultats obtenus au cours de la période 1946-1965 ne pourraient légitimement être comparés qu'à ceux qu'auraient produits des politiques ou des plans alternatifs. Ils ne sont pas strictement comparables aux performances de pays différents, à taux de croissance plus élevés, comme l'Allemagne fédérale et l'Italie, ou à croissance lente, comme la Belgique et la Grande-Bretagne.
5. Sans doute initialement influencée par les schémas soviétiques de développement, la planification française affirma très tôt son originalité et son caractère spécifiquement français. Intimement adaptée aux structures économiques et sociologiques de la France d'après-guerre, elle n'est pas exportable comme telle. Sa philosophie générale, toutefois, pourrait être féconde dans d'autres contextes.

Chapitre 2

LE ROYAUME-UNI

I - Les étapes de la politique économique

Au lendemain de la dernière guerre, le gouvernement travailliste pratiqua un dirigisme très poussé. Toutefois, il s'agissait là d'une planification sans plan. Le déséquilibre macroéconomique se manifestait sous forme de pénuries généralisées, dont celle de devises était la plus harassante pour le gouvernement.

Plutôt que de résorber l'excès de demande effective par un épongement du pouvoir d'achat, comme en Allemagne et en Belgique, le gouvernement maintint en vigueur ses contrôles de temps de guerre, de façon à rationner les disponibilités. Les investissements privés en constructions, le commerce extérieur, la plupart des biens de consommation et les matériaux industriels étaient soumis à licences. Le recours au marché des capitaux était restreint. Les prix étaient plafonnés. Toutes ces interventions ne s'intégraient, toutefois, pas dans un plan. Il s'agissait plutôt d'un ensemble de mesures d'urgence, dont l'efficacité globale était discutable (19).

En 1948, toutefois, le gouvernement fut amené à préparer un programme à long terme pour la période 1948-53, aux fins de la négociation du partage des fonds du Plan Marshall, au sein de l'O.E.C.E. A l'époque, la préoccupation dominante était la pénurie de dollars, et c'était vers la solution de ce problème que les efforts convergeaient.

(19) Cf. Jewkes, J., Ordeal by Planning, Londres, Macmillan, 1948.

Mentionnons la création, en 1947, de l'Economic Planning Board, un organisme consultatif composé d'industriels et de syndicalistes. Son rôle devait être purement consultatif. Il subsista jusqu'en 1962.

En 1947, une loi sur l'organisation et le développement de l'industrie autorisait le gouvernement à créer des conseils de développement dans certaines industries. Cette expérience ne fut pas heureuse, en raison de l'hostilité des industriels, qui y voyaient un instrument d'ingérence de l'Etat.

Le centre de la politique économique demeurait le Trésor, qui contrôlait le budget et la politique monétaire. On y avait constitué un Central planning staff.

Avec l'avènement du gouvernement conservateur, en 1953, la politique économique changea de style. Aux contrôles directs, l'on substitua une régulation macroéconomique, principalement par le levier monétaire.

Bien que le plein emploi fut généralement maintenu, le rythme général de la croissance fut l'un des plus lents en Europe. La précarité de la balance des paiements nécessita des freinages rapides de la demande globale chaque fois que l'expansion prenait une certaine vigueur, comme en 1953-55, en 1958-60, et en 1963-65. Cette évolution saccadée de la demande découragea les initiatives à long terme, notamment les investissements industriels.

La détérioration de la balance des paiements était, elle-même, due à un déclin relatif de compétitivité des produits britanniques sur

le marché international. Ce phénomène s'explique à la fois par une augmentation trop lente de la productivité et une hausse non suffisamment contenue des rémunérations.

Comparée à la plupart des autres économies européennes, l'économie britannique semblait de plus en plus soumise à un cercle vicieux: sa croissance lente était à la fois la conséquence et la cause d'un affaiblissement de la balance des paiements. Les mesures prises périodiquement pour remédier aux déficits chroniques de la balance extérieure avaient, en effet, pour résultat d'enrayer les rationalisations industrielles, à la fois en décourageant l'investissement, et en renforçant le malthusianisme syndical.

Ce fut la prise de conscience de ce cercle vicieux, à partir de 1960, ainsi que l'exemple de la planification française, qui amenèrent le gouvernement, sous la pression de l'opinion publique et des milieux industriels, à amorcer une politique à plus long terme.

II - La politique de croissance

La nouvelle orientation de la politique économique se concrétisa par la fondation, en février 1962, du National Economic Development Council. Celui-ci est composé de vingt membres: le Chancelier de l'Echiquier, qui préside, le président du Board of Trade, le Ministre du travail, les directeurs des chemins de fer et des charbonnages nationalisés, six représentants des syndicats, six industriels, deux personnalités indépendantes et le directeur du Bureau (National Economic Development Office). Ce dernier se compose d'une division économique et d'une division industrielle.

Le Conseil agit comme groupe de pression en faveur de la croissance économique. Bien qu'il soit présidé par le Chancelier de l'Echiquier, ses recommandations ne lient pas le gouvernement. Le Trésor demeure le centre de la politique économique, mais le NEDC lui fait valoir les exigences du développement à long terme.

La première tâche assignée au Conseil fut d'étudier les conditions d'une croissance économique plus rapide. Alors qu'au cours des dix années précédentes, le taux de croissance annuel moyen avait été de 2,5%, le Conseil décida d'examiner les implications d'un taux de croissance de 4% pour la période 1961-66.

Dans un premier rapport, publié en février 1963 (20), le NEDC expose une projection hypothétique de l'évolution de l'économie britannique dans ses dimensions globales et sectorielles, sur la base d'un taux de croissance annuel de 4%. Ce taux avait été jugé raisonnable a priori, et fut adopté, ensuite, par le gouvernement comme l'un des objectifs de sa politique.

Le relèvement du taux de croissance devait être obtenu par un concours de décisions publiques et privées fondées sur une volonté de développement et une foi dans sa possibilité. Le gouvernement, dans sa politique budgétaire et monétaire, devrait accorder relativement moins de poids aux objectifs à court terme, notamment à l'équilibre de la balance des paiements, et viser davantage à promouvoir la rénovation de l'économie britannique. Les industries nationalisées et privées devaient, de

(20) N.E.D.C., Growth of the United Kingdom Economy to 1966, HMSO, 1963.

leur côté, être induites à planifier leurs décisions, surtout d'innover et d'investir, sur la base d'une hypothèse plus optimiste de la croissance future.

Pour montrer les exigences structurelles d'une accélération de la croissance, le N.E.D.C. publia un rapport sur "les conditions favorables à une croissance plus rapide" (21). Il y est question du développement de l'instruction publique, de la formation professionnelle, du progrès scientifique et technique, de la mobilité des travailleurs, du développement régional, de systèmes de taxation, de politiques de prix et de revenus, et d'équilibre extérieur.

A l'instar des commissions de modernisation française, le NEDC constitua des comités de développement économique relatifs à des industries particulières. Ces comités groupent des représentants du patronat, des travailleurs, du gouvernement et du NEDC. On y étudie les problèmes de modernisation et d'adaptation des industries aux perspectives nouvelles de développement général.

Pour enrayer la hausse excessive des rémunérations, qui contribuait à la détérioration de la position concurrentielle de l'économie britannique, le gouvernement créa, en 1962, une Commission nationale sur les revenus (National Incomes Commission). Cette institution ne put, toutefois, fonctionner, en raison de l'abstention des syndicats.

III - Le Plan National

L'avènement au pouvoir d'un gouvernement travailliste, en 1964,

(21) N.E.D.C., Conditions favorable to faster growth, HMSO, 1963.

devait donner une impulsion nouvelle à l'idée de planification. Il ne s'est, toutefois, pas agi d'un retour aux pratiques interventionnistes d'autrefois. Malgré les difficultés de la balance des paiements, et l'idéologie traditionnelle des travaillistes, le gouvernement s'est montré très circonspect dans ses interventions. Celles-ci consistèrent essentiellement en un recours aux instruments monétaires et fiscaux classiques. La nationalisation de l'industrie sidérurgique, promise à des fins électorales, semble remise à un futur indéfini.

Le nouveau gouvernement se constitua un ministère des affaires économiques, qui aurait la responsabilité de prendre les mesures utiles au développement économique du pays.

En coopération avec le N.E.D.C., le Ministère des affaires économiques élaborait un Plan national. Il fut publié en septembre 1965. Dans le préambule, le Ministre G. Brown présente le plan en ces termes: "Préparé en consultant l'industrie, le plan constitue une déclaration de la politique gouvernementale et un engagement du gouvernement à l'action".

Le plan est axé sur un objectif de croissance du produit national brut de 25% entre 1964 et 1970, soit un rythme annuel moyen de 3.8%. Etant donné l'inélasticité de la main-d'oeuvre au cours des prochaines années, la croissance globale devra résulter d'une augmentation sensible du progrès de la productivité. De 2% qu'il était au cours des années 1950, ce taux devrait passer à 3.4% au cours des années à venir. Cette accélération ne pourra se faire sans un vigoureux effort de la part des entreprises et des travailleurs, et des politiques appropriées

du gouvernement.

Le plan veut conserver et améliorer les mécanismes de marché. Il constate que la concurrence n'opère pas toujours au mieux de l'intérêt général, et qu'elle requiert un complément dans l'action gouvernementale guidée par le plan. Le but de cette conjonction du marché et du plan devrait être le développement d'une industrie internationalement compétitive.

Le plan fut élaboré à partir d'une vaste enquête industrielle. Les industries privées et publiques furent invitées à répondre à des questionnaires, en vue de déterminer leurs réactions à une perspective d'augmentation du PNB de 25% d'ici 1970. La synthèse de ces réactions a permis de définir les principaux problèmes d'harmonisation des développements sectoriels et d'équilibre prospectif du marché du travail et de la balance des paiements.

L'identification des obstacles au développement a permis l'élaboration d'un programme d'action pour le gouvernement. C'est la partie la plus intéressante du plan. Pour la première fois, le gouvernement britannique dispose d'un programme précis d'actions à entreprendre en vue de réaliser une croissance économique accélérée et équilibrée, et cela en respectant les mécanismes du marché.

Ce programme groupe les actions requises sous cinq titres: la balance des paiements, l'efficacité industrielle, la politique de la main-d'oeuvre, la politique régionale, et les dépenses publiques.

Pour promouvoir l'efficacité industrielle, l'activité des comités sectoriels de développement économique sera amplifiée. Parmi les

divers facteurs de modernisation et d'accroissement de la capacité industrielle, le plan mentionne les investissements étrangers, tout en rappelant la nécessité de réglementer l'acquisition du contrôle d'entreprises britanniques existantes par des firmes étrangères.

La régulation du rythme d'augmentation des rémunérations est à la fois extrêmement importante et fort difficile. Essentielle à une croissance équilibrée, cette politique est plus difficile à appliquer en Grande-Bretagne que dans d'autres pays, à cause de la trop grande décentralisation des organisations patronales et ouvrières. Les syndicats de travailleurs, surtout, sont trop morcelés, et ont trop souvent des attitudes défensives peu compatibles avec le progrès.

Le 16 décembre 1964, des représentants du gouvernement, du patronat et des syndicats firent une déclaration conjointe sur les objectifs de productivité, de prix et de rémunérations. En février 1965, un accord fut conclu sur les institutions de la politique des prix et des revenus (22). En avril 1965, le gouvernement s'entendit avec les employeurs et les syndicats sur les critères généraux de cette politique (23).

C'est au NEDC que revient la tâche d'étudier les prescrits de l'intérêt national relativement à l'évolution des prix et des revenus, et de faire des recommandations au gouvernement.

Une commission royale pour les prix et les revenus (National Board for Prices and Incomes) a été instituée pour examiner des cas par-

(22) White Paper on Machinery of Prices and Incomes Policy, Cmnd. 2577, 1965.

(23) White Paper on Prices and Incomes Policy, Cmnd. 2639, 1965.

ticuliers qui lui seraient soumis par le gouvernement.

En septembre 1965, le Trade Unions Congress a assumé la responsabilité d'exercer un certain contrôle des revendications salariales de ses syndicats affiliés, pour prévenir des contraintes plus directes de la part du gouvernement.

En matière de développement régional, le plan propose une politique plus systématique et moins défensive que celle d'autrefois. Dans le passé, le gouvernement essayait de décourager les implantations industrielles nouvelles dans les régions à forte croissance, et à promouvoir les investissements dans les zones à chômage élevé. A cette fin, il disposait d'un instrument de dissuasion: l'Industrial Development Certificate, qui lui permettait de s'opposer à des projets dans des zones à main-d'oeuvre rare. Le gouvernement octroyait aussi des subventions, des prêts, ou louait des usines aux entreprises qui s'établiraient dans des zones déprimées.

Depuis le budget d'avril 1963, le montant des subventions n'est plus négocié dans chaque cas particulier. Il a été fixé forfaitairement à 25% du coût des bâtiments et à 10% du coût des équipements.

Selon le plan, la politique régionale doit être conçue non pas seulement en vue de remédier au chômage dans des zones déprimées, mais de manière à favoriser la croissance globale par une meilleure utilisation de la main-d'oeuvre disponible, et à décongestionner certaines agglomérations trop denses. Les régions stagnantes sont, pour la plupart, des zones d'ancienne industrialisation, où il y aurait lieu de reconverter à la fois les industries et les infrastructures sociales.

L'action gouvernementale portera tout d'abord sur la répartition géographique des investissements publics. Des conseils régionaux de planification économique assisteront le gouvernement dans le choix de ses investissements. Le gouvernement est aussi saisi du problème d'orientation à long terme de l'expansion urbaine, et de la localisation des activités.

IV - Conclusions

1. Dans l'après-guerre, l'économie britannique fut handicapée par la structure vieillie de son industrie et par des politiques trop exclusivement axées sur des objectifs à court terme. La faiblesse chronique de la balance des paiements imposait le recours périodique à des mesures déflationnistes qui inhibaient l'effort de rénovation industrielle, et qui causaient par ce fait même une détérioration de la position compétitive de l'industrie britannique sur le marché international.
2. Depuis 1962, des actions ont été prises pour briser le cercle vicieux de la stagnation. Le National Economic Development Council fut institué en vue de faire prendre conscience, par le gouvernement et le secteur privé, des possibilités et des conditions du progrès. Des études prospectives furent entreprises, dans l'esprit des plans français, avec le concours des milieux d'affaires et des syndicats. Des politiques ont été amorcées en vue de promouvoir les rationalisations et les investissements industriels, pour modérer l'inflation par les coûts et pour renforcer la balance des paiements à long terme.
3. Récemment, le gouvernement s'est engagé à un programme d'action en

vue de réaliser les objectifs d'un premier plan national, qui s'étend jusqu'en 1970. Ce plan fait entrevoir la possibilité d'une expansion du produit national de 25% entre 1964 et 1970, et met en lumière les problèmes posés par un tel rythme de croissance. Ces problèmes se situent principalement sur les plans de l'efficacité industrielle, du marché du travail, de la formation professionnelle, de la régionalisation du développement, et des transactions extérieures.

4. Le plan britannique ne se distingue pas essentiellement des plans français. Comme ceux-ci, il tend à suppléer à certaines déficiences des mécanismes spontanés par l'éclairage des possibilités futures, par un perfectionnement des marchés et une plus grande rationalité de l'intervention publique.

Chapitre 3

LES PAYS-BAS

I - Introduction

Sur un territoire exigu, densément peuplé, et largement ouvert aux courants culturels et économiques extérieurs, les Hollandais ont pratiqué, depuis 1945, des politiques économiques fort étudiées, qui ont donné lieu à un développement économique-social remarquable.

L'expansion ordonnée qui a suivi la guerre très destructrice de 1940-1945, fait contraste avec la dépression prolongée des années trente, au cours de laquelle, comme ailleurs, le dirigisme d'Etat avait un caractère partiel et défensif.

Les premières années d'après-guerre furent marquées par le maintien de contrôles étendus en vue d'équilibrer la balance des paiements, de stabiliser les prix, et d'accélérer les investissements. L'explosion démographique et la pénurie de capital laissaient entrevoir un avenir difficile.

Toutefois, à mesure que les déséquilibres se résorbaient, les contrôles furent relâchés; le dirigisme d'après-guerre se mua ainsi progressivement en une planification macroéconomique, de type essentiellement conjoncturel. Elle a eu pour but d'éclairer le gouvernement dans sa politique économique, de manière à réaliser certains objectifs globaux d'équilibre externe et interne, tout en sauvegardant l'autonomie des mécanismes du marché.

Indépendamment de la gestion macroéconomique du pays, il

y a lieu de signaler la politique d'aménagement de l'espace.

II - La politique macroéconomique

A - Institutions

La politique économique aux Pays-Bas est le produit conjoint de l'action gouvernementale et de la coopération des organisations de travailleurs et d'employeurs, éclairées par les études du Bureau central du plan. Malgré son nom, qui pourrait suggérer un rôle plus actif, ce Bureau n'exerce qu'une fonction purement consultative.

Bien qu'il ait commencé ses activités dès septembre 1945, le Bureau central du plan n'acquit son statut légal que plus tard, par la loi du 21 avril 1947. Le Bureau est du ressort du Ministre des affaires économiques, mais celui-ci est tenu de consulter un certain nombre de collègues dans l'exercice de cette autorité.

Un Comité central de planification conseille le Ministre des affaires économiques et la direction du Bureau central du plan relativement aux activités de ce dernier.

En vue de la coordination des politiques économiques, financières et sociales, le Bureau central prépare des plans annuels ou des projections sur des périodes plus longues. Il formule des recommandations pour la réalisation des plans.

Le Conseil économique et social, institué en 1950, est un organisme tripartite, dont un tiers des membres est désigné par les syndicats de travailleurs, un tiers par les organisations patronales et un tiers par le gouvernement. Cet organisme représentatif

d'intérêts particuliers et de l'intérêt général, est consulté par le gouvernement au sujet de questions économiques et sociales importantes. Le Conseil bénéficie du concours technique du Bureau central du plan. Il joue un rôle particulièrement important dans la politique des salaires.

La Fondation du travail, formée de représentants des syndicats de travailleurs et d'associations patronales, est l'organisme consultatif officiel dans le domaine social. Cette institution fut créée immédiatement après la guerre. Ses compétences économiques initiales ont, dans la suite, été reprises par le Conseil économique et social.

Le Collège des médiateurs, créé après la guerre, est un organisme semi-autonome dans le cadre du Ministère des affaires sociales. Dans les premières années d'après-guerre, le Collège des médiateurs était chargé de la détermination des salaires dans le cadre des instructions générales du gouvernement. Par après, les négociations entre syndicats et associations patronales devinrent plus autonomes, mais l'approbation du Collège des médiateurs demeurerait requise pour donner force légale aux conventions collectives. En 1963, le pouvoir d'approuver les conventions collectives a été transféré à la Fondation du travail. Celle-ci tient compte des objectifs macroéconomiques du gouvernement.

B - Les plans

Le "plan économique central" est défini par la loi comme un ensemble cohérent d'estimations et de directives relatives à l'é-

conomie néerlandaise. Ce document, publié au début de chaque année, contient une projection du développement à court terme de l'économie globale. Elle est élaborée à l'aide d'un modèle économétrique qui relie les variables endogènes, y compris les objectifs, aux variables exogènes. Celles-ci jouent un rôle prédominant dans un système aussi ouvert que l'économie néerlandaise. Les exportations y représentent, en effet, quelques 50% du produit national.

Le modèle économétrique est conçu de manière à mettre en évidence les liaisons entre les variables instrumentales, principalement monétaires, fiscales et salariales et les objectifs: taux de croissance satisfaisant, équilibre de la balance des paiements et du marché du travail, stabilité des prix et répartition équitable du revenu national. Grâce au tableau de bord, que constitue le plan annuel, les autorités sont éclairées sur les interventions propres à corriger les évolutions spontanées non conformes aux objectifs.

Le plan annuel néerlandais se distingue des plans français par l'absence d'objectifs sectoriels. La politique économique a un caractère purement macroéconomique. Elle ne fait, en général, pas de discrimination entre les secteurs. Ceux-ci se développent spontanément selon les conditions de la concurrence, et sans stimulants discriminatoires.

Bien que la planification néerlandaise soit essentiellement annuelle, en vue d'une régulation conjoncturelle, le Bureau central du plan se préoccupe du plus long terme. Ainsi, en 1955, il

publia "Un inventaire des possibilités économiques des Pays-Bas 1950-1970". Depuis lors, le Bureau publie régulièrement des rapports sur l'expansion industrielle et les conditions du développement futur.

Depuis 1963, le gouvernement a manifesté son intention de programmer l'évolution économique à moyen terme. Les projections auraient un caractère purement prévisionnel. Elles ne devraient pas être axées sur des objectifs sectoriels, sauf dans les domaines contrôlés par l'Etat, comme l'enseignement, l'énergie et la construction. Ces projections seraient élaborées avec le concours des représentants des différents secteurs.

Le Bureau central du plan effectue aussi des études sur des questions diverses d'intérêt général, notamment sur le coût de certaines aspirations sociales, telles que la réduction de la durée du travail, l'augmentation des prestations sociales, l'expansion culturelle, l'augmentation de l'aide aux pays en voie de développement.

C - La politique des salaires (24)

La régulation des salaires a joué dans la politique macroéconomique néerlandaise un rôle singulièrement important depuis la dernière guerre. De stricte et autoritaire au début, cette politique s'est progressivement assouplie jusqu'à son relâchement presque complet en 1963.

Le niveau des salaires fut reconnu comme une variable

(24) Cf. A. Kervyn, "Politique des revenus, l'expérience hollandaise", Revue d'économie politique, 1965.

stratégique puissante dans l'économie très ouverte des Pays-Bas, où l'expansion rapide de l'offre de travail et la pénurie de capital posaient le problème de l'emploi en termes aigus. Le freinage de la hausse des salaires permettait, en même temps, 1. de stimuler l'industrialisation par le maintien d'avantages compétitifs, 2. d'équilibrer la balance des paiements en stimulant les exportations et les afflux de capitaux extérieurs, et en contenant les importations, 3. de favoriser la formation d'épargne sous forme d'autofinancement.

Une politique qui a eu pour effet de maintenir un excédent de la demande sur le marché du travail n'a pu être pratiquée sans l'acceptation d'une discipline sévère à la fois de la part des syndicats de travailleurs et des patrons. Les syndicats sont concentrés en trois fédérations, différenciées essentiellement par les principes philosophiques et religieux. La concurrence entre elles joue, de ce fait, moins qu'ailleurs. Le Bureau central du plan jouit d'un grand prestige auprès des syndicats, ce qui explique l'acceptation par ceux-ci de normes macroéconomiques à leurs revendications. En outre, les relations entre organisations syndicales et patronales sont organisées sur une base de confiance dans le cadre de la Fondation du travail.

Pendant longtemps, la masse des travailleurs accepta passivement les décisions de leurs dirigeants syndicaux, malgré la tension entre la demande et l'offre sur le marché du travail et malgré l'augmentation considérable des profits. En 1959, après

qu'un nouveau gouvernement fut formé sans le concours du parti socialiste, la Fondation du travail admit le critère de la productivité dans la détermination des salaires. Les disparités intersectorielles des hausses qui en résultèrent, incommodèrent les travailleurs dans les secteurs, tels les services publics, où l'augmentation de productivité est lente.

En 1962, la politique des salaires fut largement libérée. La régie des conventions collectives passa du Collège des médiateurs à la Fondation du travail. Les normes d'augmentation moyenne des salaires devaient être fournies par le Conseil économique et social, et non plus par le gouvernement. Le Collège des médiateurs conserva son pouvoir réglementaire, mais il n'intervint que dans des cas exceptionnels. Le gouvernement de son côté, ne peut intervenir que par exception. Aux contraintes officielles se sont substituées celles du marché. Ainsi, la forte tension entre la demande et l'offre de travail donna lieu à une explosion salariale en 1964. Depuis lors, les partenaires sociaux se laissent guider par les possibilités du marché, et plus guère par les normes du Bureau central du plan.

III - La planification de l'espace

Les caractéristiques physiques et démographiques des Pays-Bas ont imposé, depuis longtemps, une planification de l'espace. La densité de la population atteint présentement près de 900 habitants au mille carré, et la croissance démographique est la plus forte de l'Europe occidentale, soit environ 14% par an. L'indus-

trialisation rapide a rendu plus aigu le besoin d'aménager l'espace de manière à en maximiser l'utilité collective.

La planification spatiale a une longue tradition aux Pays-Bas. Les plans d'aménagement communaux datent de la loi sur l'habitation de 1901. Les plans régionaux furent introduits en 1931. La planification spatiale à l'échelon national date de 1941. Depuis le 1er août 1965, elle est régie par une nouvelle loi, du 5 juillet 1962.

La planification du territoire s'effectue à trois paliers: celui des communes, celui des provinces et celui de l'Etat. Les communes sont obligées d'établir des plans d'affectation des espaces non bâtis. Elles peuvent, en outre, établir des plans structurels ou de réaménagement. Les provinces dressent des plans régionaux, et un Bureau gouvernemental de planification physique coordonne les programmes régionaux et conseille le gouvernement dans sa politique territoriale.

Malgré l'ampleur nationale des problèmes de l'espace, la planification du territoire est en principe fort décentralisée. Seuls les plans d'affectation communaux ont force de loi. Les communes ne sont pas obligées d'harmoniser leurs plans avec ceux de leur province ou de l'Etat. Toutefois, le Parlement peut imposer des directives à une commune, sur la base du plan régional. Le Ministère de l'habitat et de la construction peut aussi influencer les plans communaux via les autorités provinciales.

La concentration géographique de l'activité économique

a diminué au cours de l'après-guerre. Depuis 1945, 80% des emplois industriels nouveaux ont été créés en dehors de l'agglomération urbaine qui englobe Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht. Ce processus est spontané dans la mesure où il est dû à une propension de l'industrie à se localiser près des réserves de main-d'oeuvre, surtout lorsque le coût de transport est peu important. Mais la décentralisation est aussi, en partie, imputable à une politique de développement de "zones critiques". Il en existe actuellement huit, qui englobent 44 pôles de développement.

La politique régionale néerlandaise a le mérite d'être simple, ce qui permet d'en évaluer facilement le coût. Elle comporte essentiellement des travaux d'infrastructure et des subventions à l'implantation ou à l'extension de bâtiments à usage industriel dans les centres de développement. Des rabais sont aussi accordés sur le prix des terrains industriels.

La coordination administrative des mesures de politique régionale est assurée, sur le plan horizontal, par la Commission centrale de planification (spatiale) et, sur le plan vertical, par les autorités provinciales.

IV - Conclusions

1. Dans l'ensemble, la planification économique aux Pays-Bas a produit des résultats remarquables, en termes de plein emploi d'une main-d'oeuvre rapidement croissante, de progrès de la productivité et du niveau de vie, d'équilibre extérieur, de stabilité relative des prix intérieurs, d'équilibre des marchés et d'amé-

nagement du territoire.

2. La politique économique générale est essentiellement macroéconomique. Elle s'est vite affranchie du dirigisme qui a caractérisé les premières années d'après-guerre. Les mécanismes de marché, fortement intégrés au réseau des échanges internationaux, opèrent de façon autonome. La compétitivité des producteurs néerlandais a été assurée par une politique de freinage des salaires. Ex post, la hausse de ceux-ci a cependant été parmi les plus fortes en Europe occidentale.
3. Les moteurs de l'industrialisation furent les quatre grands complexes industriels nationaux. Les initiatives étrangères furent aussi attirées par des conditions générales favorables.
4. Faisant contraste avec le caractère global de la politique économique générale, la planification de l'espace se caractérise par des contraintes impératives sur tous les utilisateurs du sol.

Chapitre 4

LA SUEDE

I - Introduction

Ambitieux dans leurs objectifs, pragmatiques et scientifiques dans leurs politiques, les Suédois ont réussi à porter leur organisation et leur gestion économique à un haut degré de perfection.

Le caractère très ouvert de l'économie suédoise impose, cependant, des contraintes sévères à la fixation d'objectifs quantitatifs et aux possibilités d'action du gouvernement. C'est pourquoi, l'Etat a visé essentiellement à améliorer la qualité ou l'efficacité des mécanismes économiques, tout en faisant assumer à ceux-ci des responsabilités sociales très larges.

Bien que le parti social démocrate ait été au pouvoir depuis 1932, la Suède est l'un des pays dans lesquels la part des entreprises nationalisées dans la production nationale est la plus faible. Le secteur privé embrasse quelques 90% de la main-d'oeuvre. Le reste se partage à peu près également entre le secteur public et les entreprises coopératives. Les entreprises publiques se limitent essentiellement aux grands services publics, et aux mines de fer.

S'il s'est abstenu de socialiser les moyens de production, le gouvernement social démocrate a progressivement étendu les exigences sociales imposées à l'économie privée. Les impératifs so-

ciaux consistent essentiellement en un système très élaboré d'assurances et de services sociaux, une redistribution poussée des revenus par la fiscalité, et une politique de plein emploi permanent. Les services sociaux absorbent environ un tiers du budget de l'Etat et de celui des communes. L'impôt sur les revenus est fortement progressif. En outre, un impôt progressif frappe les gains de capital, la fortune personnelle, les donations entre vifs et les héritages.

La planification économique (sensu lato) suédoise se distingue par l'action anti-cyclique, par la politique structurelle du marché du travail et par la planification (sensu stricto) purement indicative du développement à long terme. Certaines politiques sectorielles, notamment dans le domaine agricole et du logement, ont un caractère trop particulier pour être élaborées ici.

II - La politique anti-cyclique

La Suède fut l'un des premiers pays à s'affranchir des dogmes orthodoxes en matière budgétaire. Au cours des années trente, on y proposa la politique de l'équilibre budgétaire cyclique plutôt qu'annuel. Dans l'après-guerre, l'objectif de plein emploi fut prédominant, celui de la stabilité des prix étant considéré comme secondaire quoique fort préoccupant. Ainsi qu'en d'autres pays, c'est essentiellement aux instruments budgétaires et monétaires que l'on a recours pour stabiliser la demande effective globale. Chaque année, un budget national prospectif des ressources et des demandes est établi de façon à guider la politique macroécono-

mique.

Les moyens d'action anticycliques usuels sont toutefois renforcés par des dispositions relatives à la régulation des investissements privés. Dès 1938, une loi exemptait de l'impôt la partie des profits qui seraient réservés dans des fonds spéciaux en vue d'être utilisés en période de récession. Ce système des réserves d'investissement fut amendé à plusieurs reprises de manière à en faire un instrument d'action plus puissant. Depuis 1955, une partie des profits ainsi réservés doit être déposée à un compte spécial auprès de la banque centrale. Le pourcentage à déposer correspond à peu près au taux de la taxe sur les profits. Les entreprises autres que forestières peuvent réserver 40% de leur profit annuel avant impôt. Les fonds réservés ne peuvent ensuite être utilisés qu'avec la permission du Directoire du marché du travail. Celui-ci est libre de décider du moment et des conditions de la libération des fonds, en fonction de la conjoncture du marché du travail. Si les fonds étaient utilisés sans autorisation préalable, 110% de leur montant serait immédiatement soumis à l'impôt sur les profits. S'ils sont utilisés conformément à une autorisation, une bonification fiscale supplémentaire de 10% est accordée.

Pendant longtemps, la législation sur les réserves d'investissement n'eut guère de portée pratique. Ce n'est qu'à l'occasion de la récession de 1958, que l'utilisation de ces réserves eut un impact significatif sur la conjoncture. Le Directoire du marché du travail tient aussi compte des facteurs saisonniers dans

ses décisions, de manière à réduire le chômage d'hiver dans la construction.

III - La politique des salaires

L'auto-discipline nationale et le sens des responsabilités des syndicats de travailleurs et d'employeurs en matière de détermination des conditions de travail ont réduit à l'extrême le rôle de l'Etat dans les relations du travail. La Confédération des syndicats et la Confédération des employeurs sont fortement structurés, de manière à assurer le respect des directives des organes directeurs. Afin de prévenir les interventions législatives dans les relations du travail, les organisations professionnelles ont entrepris, dès les années 1930, des négociations au sommet en vue de régler à l'amiable les problèmes communs. La législation du travail est fort réduite en Suède. Les accords-cadres entre organisations patronales et ouvrières y suppléent. L'"accord de base" entre les deux organisations pyramidales date de 1938. C'est dans ce cadre que se négocient les conventions collectives. En 1956, les deux confédérations d'employeurs et de travailleurs se sont entendues pour négocier périodiquement des "accords-cadres" de salaires pour des durées d'un à deux ans. Ces accords déterminent les normes selon lesquelles les rémunérations devraient être haussées dans les différentes branches d'activité, tout en tenant compte des conditions particulières aux secteurs et aux catégories professionnelles. Les organisations centrales des employeurs et des travailleurs veillent au respect des normes convenues dans les entreprises

individuelles.

IV - La politique du marché du travail

Malgré l'effet modérateur de la discipline des salaires sur les coûts de production, la persistance de pressions inflationnistes, causées par un excès de demande effective, a menacé la compétitivité de l'industrie suédoise, et l'équilibre de la balance des paiements. Comme, d'autre part, le taux de croissance de la main-d'oeuvre est demeuré très faible, le problème de la mobilité et de l'adaptation des travailleurs à une demande changeante s'est posé avec acuité. C'est donc, à la fois, pour utiliser plus efficacement la main-d'oeuvre disponible, et pour réduire la demande effective nécessaire à la réalisation du plein emploi, qu'une action structurelle sur le marché du travail fut instituée. Son but est d'adapter l'offre de travail aux demandes, soit en promouvant la mobilité géographique, soit en organisant la réadaptation professionnelle des travailleurs.

Le Directoire du marché du travail assume des responsabilités d'ordre structurel et certaines de nature cyclique. Il centralise et diffuse toute information relative au marché de l'emploi. Il se tient en contact permanent avec les employeurs. Ceux-ci sont tenus de lui annoncer les réductions de personnel. Il fait la publicité des offres d'emploi. Il organise les bourses de travail. L'orientation et la réhabilitation professionnelles sont de son ressort. Il octroie des allocations de déplacement de façon à accroître les migrations de travailleurs. Il organise aussi la réadapta-

professionnelle des chômeurs.

Du côté de la demande de travail, le Directoire fait des propositions aux autorités publiques sur l'échelonnement des travaux publics. Il applique les décisions du gouvernement relativement aux périodes et aux conditions d'utilisation des réserves d'investissement des entreprises privées. Par son pouvoir discrétionnaire d'autorisation de projets d'investissement ainsi financés, il a la possibilité d'opérer une discrimination entre firmes, secteurs et régions. Toutefois, il s'est généralement abstenu d'exercer ce pouvoir de discrimination.

C'est aussi le Directoire du marché du travail qui est investi de la politique régionale. Par son service de recherche, il est à même d'éclairer les employeurs sur les sites les plus recommandables pour l'extension ou la création d'usines. Il essaie de contrecarrer ainsi la tendance spontanée de beaucoup d'entreprises à investir dans Stockholm. Si la persuasion est le principal moyen d'action sur la localisation, elle n'est pas le seul. Le Directoire peut recommander, ou s'opposer à, la garantie gouvernementale d'emprunts aux fins d'extension ou de création d'établissements industriels. Depuis 1963, les moyens d'action régionale ont été amplifiés. Les réserves d'investissement peuvent être désormais utilisées pour des développements industriels dans des régions à chômage structurel. Dans le nord et le nord-ouest du pays, le gouvernement accorde une assistance financière, sous forme de subventions ou d'avances. Les subventions ne peuvent normalement dépasser 35% du

coût de l'investissement. Dans des cas exceptionnels, elles peuvent atteindre 50%.

V - La politique du marché des capitaux

Depuis la dernière guerre, le marché des capitaux a été, lui aussi, caractérisé par un excès de demande. Comme les capitaux étrangers ne peuvent entrer librement en Suède, il a fallu rationner les capitaux disponibles en faisant respecter certaines priorités en faveur du secteur public.

A la suite de la Loi de 1959 sur le système complémentaire de retraite, fut créé le Fonds général de retraite. Celui-ci accumule, depuis 1960, des épargnes considérables. L'offre accrue de fonds, placés en obligations et prêts, a contribué à mieux équilibrer le marché des capitaux. Le Fonds est une institution indépendante de l'Etat. Il est géré dans le plus grand intérêt des assurés.

VI - La perspective du développement à moyen terme

Pour mieux informer les agents économiques privés et publics, des projections à moyen terme ont été établies périodiquement. Des perspectives quinquennales ont été élaborées en 1947, en 1951, 1956 et 1961. Ces projections ne peuvent être assimilées à des plans ou des programmes. Elles consistent dans des estimations aléatoires de l'évolution globale et sectorielle à moyen terme. Elles offrent une image cohérente de l'avenir, en termes très aggrégatifs. Le gouvernement ne suggère aucun objectif, ni n'est lié par aucune recommandation de la Commission dite de planification à long terme.

Le caractère aléatoire des plans quinquennaux tient au caractère très ouvert de l'économie suédoise, et au fait que la politique économique n'est pas engagée par le plan. Le Parlement n'a rien à voir avec le plan. Les perspectives suggérées par celui-ci en matière de dépenses publiques n'engagent pas les autorités publiques. Elles ne constituent qu'une référence, parmi d'autres, sur l'avenir.

Les plans quinquennaux ont été l'oeuvre d'experts qui ont présenté les résultats de leurs études sous forme de rapports officiels au Ministre des Finances. En 1963, toutefois, une Commission de planification à long terme a été créée à titre permanent. Elle a un caractère purement consultatif. Elle est placée sous l'autorité des ministres des finances, du commerce et de l'intérieur. Elle comprend des représentants de différentes institutions privées et publiques. Ces travaux s'effectuent au Ministère des finances.

Le rapport sur la période 1961-1965 suggère un taux de croissance annuel du produit national brut de 4%, alors que celui effectivement réalisé au cours des années 1950 était de 3.5%. Cette perspective plus exigeante a permis à la Commission de planification de 1959 de mettre en évidence la nécessité d'accélérer les "rationalisations structurelles" et l'accumulation de capital. Elle rappelle l'importance particulière de la politique du marché du travail, étant donné, d'une part, la faible croissance de la main-d'oeuvre et, d'autre part, la rapidité des changements probables de la demande.

Contrairement aux plans français, les plans suédois n'ont

pas pour but d'orienter l'évolution économique dans un sens déterminé. Il n'est pas fait appel aux pouvoirs publics pour inciter les entreprises privées à se développer dans une direction particulière. Le plan suédois est entièrement neutre à l'égard des développements sectoriels. Il ne propose aucune politique discriminatoire. Comme aux Pays-Bas, les développements s'effectuent spontanément selon les impulsions des marchés et les dynamismes particuliers. Le gouvernement n'est invité qu'à pratiquer des politiques favorisant l'efficacité générale du système économique.

VII - Conclusions

1. L'économie suédoise n'est pas planifiée. Elle est toutefois hautement perfectionnée. Le secteur public y est plus réduit que dans la plupart des autres pays. L'entreprise privée y est extrêmement efficace, à cause de la discipline que lui imposent des marchés fort concurrentiels et une constante pression salariale. Une tradition nationale de progrès technologique et d'entente sociale ont favorisé un développement admirable de l'appareil de production.
2. L'action de l'Etat a consisté, d'une part, à imposer des exigences sociales considérables à l'économie privée et, d'autre part, à combattre les fluctuations cycliques et à rationaliser les structures. La politique du marché du travail est remarquable à ces points de vue.
3. La planification à moyen terme a un caractère purement indicatif. Les plans ne lient ni les entreprises privées ni les ser-

vices publics. La Commission de planification explore l'avenir et met en lumière des problèmes prospectifs. Elle ne cherche à influencer le cours des événements que par l'information qu'elle diffuse.

4. L'avance acquise par les Suédois dans la diffusion des connaissances techniques et de leurs applications, ainsi que dans la discipline sociale, est le résultat d'un effort de longue haleine. Contrairement à des pays d'ancienne industrialisation, telle la Grande-Bretagne, la Suède a bénéficié de son entrée plus tardive dans l'ère industrielle. Sa structure industrielle et ses relations sociales n'ont pas été marquées par l'héritage de la première moitié du 19^e siècle. Au point de vue économique et social, la Suède est adulte; elle ne souffre ni de sénilité, ni des faiblesses de nations plus jeunes.

Chapitre 5

LA NORVEGE

I - Introduction

La Norvège est le pays d'Europe occidentale où l'immixtion de l'Etat dans la vie économique est la plus poussée, et où la confiance dans la bienfaisance des mécanismes spontanés est la moindre. C'est dans ce pays que les contrôles d'après-guerre ont été démantelés le moins rapidement et qu'ils ont laissé le plus de vestiges.

La Norvège est un pays très ouvert aux échanges internationaux: les exportations y représentent environ 40% du produit national brut. Elles sont concentrées dans une gamme étroite de services et produits: fret, pulpe et papier, métaux. La prospérité nationale est fort tributaire des termes d'échange, et donc de la conjoncture internationale. La population, de 3.5 millions d'habitants, est répandue sur un territoire relativement vaste, dont les trois quarts sont improductifs.

Dans la période d'après-guerre, les objectifs poursuivis explicitement par le gouvernement social démocrate furent le plein emploi, un taux de croissance élevé et une répartition égalitaire des revenus, tant sur le plan interindividuel que géographique. Pour ce faire, il a restreint le jeu des mécanismes de marché et de l'entreprise privée. L'action de l'Etat fut principalement d'ordre macroéconomique, mais elle fut moins circonspecte qu'aux Pays-Bas et en Suède dans le recours aux interventions directes. L'E-

tat a aussi assumé des responsabilités étendues dans le domaine du développement régional.

Le secteur public occupe environ le cinquième de la main-d'oeuvre totale, et produit 15% du produit national brut. Les entreprises publiques comportent, outre les postes, télégraphes et téléphones, les chemins de fer et l'électricité, une usine d'aluminium et une scierie. Ces deux dernières entreprises ont été fondées, dans l'après-guerre, dans des régions sous-développées.

II - La politique macroéconomique

La priorité accordée à l'objectif de plein emploi, même au prix de pressions inflationnistes, explique le déséquilibre qui a caractérisé, de façon quasi-permanente, la conjoncture économique norvégienne dans l'après-guerre. L'excès de demande effective a été accepté comme une garantie de plein emploi. L'excédent de la demande sur l'offre s'est manifesté, non seulement sur le marché du travail, mais aussi sur celui du capital et des changes. C'est la persistance du déséquilibre macroéconomique qui explique le maintien prolongé des contrôles, notamment dans les domaines du crédit et du commerce extérieur.

Comme aux Pays-Bas, la politique macroéconomique est guidée par des comptes nationaux annuels prévisionnels. Ces budgets nationaux sont établis depuis 1946. Ils n'ont pas force de loi. Ils constituent un cadre de référence pour les services gouvernementaux. Ces perspectives annuelles sont complétées, depuis 1947, de plans quadriennaux. Depuis 1954, ces programmes à long terme

couvrent la période du mandat des membres du parlement. Ces plans décrivent la stratégie économique que le gouvernement entend poursuivre en vue de certains objectifs, et en fonction de conditions extérieures aléatoires.

C'est essentiellement par sa politique budgétaire et sa politique de crédit que le gouvernement poursuit ses objectifs macroéconomiques. Pendant longtemps, ces politiques étaient renforcées de contrôles directs, notamment sur la construction et les importations. Le budget de l'Etat norvégien est un puissant levier de redistribution des revenus, de socialisation de la consommation, de formation d'épargne, et de régulation de la demande effective globale.

Comme en Suède, il existe en Norvège un système de réserves pour investissements. Les entreprises privées peuvent, depuis 1962, affecter, en franchise d'impôt, jusqu'à 20% de leurs profits à la constitution d'une réserve pour investissements. Cette réserve doit être placée auprès de la banque centrale pour une période maxima de quatre ans. Lorsqu'ils sont libérés à des fins d'investissement, ces fonds sont en partie (15%) définitivement exonérés d'impôt et, pour le reste, peuvent avoir comme contrepartie un amortissement comptable des investissements fixes qu'ils ont financés.

Les taux d'intérêt ayant été maintenus bien en-dessous de niveaux d'équilibre, la politique du crédit a consisté essentiellement en un rationnement des fonds disponibles. Huit banques

d'Etat et les banques privées se partagent et répartissent les fonds prêtables, dont le total est fixé par le gouvernement. Les banques d'Etat sont spécialisées et assurent une bonne part du financement de certaines branches d'activité, notamment de la construction de logements, de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche. Chacune de ces banques dispose d'une dotation annuelle de l'Etat. C'est par elles qu'est canalisée l'épargne de l'Etat vers le secteur privé.

Des accords de crédit sont négociés annuellement entre le gouvernement et les établissements privés de crédit. Ils portent sur les plafonds pour les crédits bancaires, les placements des compagnies d'assurance et des banques, les priorités à respecter dans l'octroi de prêts et les taux d'intérêt. Ce rationnement des intermédiaires du crédit laisse à ceux-ci une large marge de discrétion dans l'allocation finale des fonds. Il y a là une lacune étonnante dans le processus de planification. Contrairement à la pratique française, le crédit n'est que faiblement utilisé comme instrument d'orientation des investissements. Ceci tient d'ailleurs à la faiblesse de la planification sectorielle en Norvège. Il n'y existe pas de grand dessein de développer l'industrialisation selon des schémas a priori. Aussi a-t-on critiqué l'allocation trop conservatrice des fonds disponibles: les établissements de crédit ont naturellement tendance à servir leur clientèle habituelle, c'est-à-dire, les secteurs traditionnels, et ne sont pas incités à assumer les risques d'orientations nouvelles.

Le marché norvégien des capitaux est isolé de l'extérieur. Le secteur maritime fait exception; à beaucoup d'égards, il opère en marge de l'économie norvégienne proprement dite.

La construction est encore soumise à licence, ce qui donne aux autorités un certain pouvoir discrétionnaire dans l'orientation des investissements. Il est tenu compte principalement de la localisation et de l'incidence sur la balance des paiements.

La politique macroéconomique est secondée d'une politique des prix et d'un sens des responsabilités en matière de négociations salariales. Le gouvernement dispose encore de pouvoirs étendus de réglementation des prix. Certains de ceux-ci sont plafonnés; d'autres sont régis par des règles qui limitent les marges de profits, notamment dans les industries alimentaires et de matériaux de construction. Les pratiques restrictives sont surveillées et poursuivies. En outre, de nombreux prix sont encore subventionnés aux fins d'enrayer la hausse du coût de la vie et de prévenir le déclenchement d'augmentations de salaires liés à l'index.

Comme en Suède, les négociations collectives sont centralisées, grâce à une organisation pyramidale des syndicats de travailleurs et d'employeurs. Le gouvernement essaie d'harmoniser les conventions salariales avec sa politique des revenus non-salariaux, agricoles notamment.

III - La politique de croissance

Dans l'optique officielle norvégienne, la croissance accélérée devrait résulter, à la fois, de la pression de la demande

effective sur les ressources disponibles, et d'un coefficient élevé d'épargne et d'investissement. Au cours de l'après-guerre, la formation brute de capital fixe fut plus élevée en Norvège que dans les autres pays d'Europe occidentale. Au cours des années 1950, les investissements bruts en Norvège ont représenté 30% du produit national brut, comparativement à environ 20% dans les autres pays d'Europe occidentale. Comme les importations de capitaux n'ont représenté qu'environ 10% des investissements, il a fallu accroître considérablement la formation d'épargne nationale. C'est par le budget de l'Etat que ceci fut opéré. Une fiscalité très lourde a permis à l'Etat de réaliser une épargne publique supérieure aux investissements publics. Ce phénomène remarquable est précisé dans le tableau suivant.

Formation de capital et épargne du secteur privé
et du secteur public, de 1956 à 1962
(millions de couronnes)

	<u>1956</u>	<u>1958</u>	<u>1960</u>	<u>1962</u>
1. Formation nette de capital du secteur privé	3818	3573	3518	4542
2. Formation nette de capital du secteur public	<u>1391</u>	<u>1665</u>	<u>1889</u>	<u>2146</u>
3. Total de la formation nette assurée par:	5209	5328	5407	6688
4. L'épargne privée	3389	1683	2268	2346
5. L'épargne publique	<u>1849</u>	<u>2428</u>	<u>2249</u>	<u>2817</u>
6. Emprunt net à l'étranger	<u>-29</u>	<u>1127</u>	<u>890</u>	<u>1525</u>

Source: O.C.D.E., La Norvège, 1962.

Malgré l'effort extraordinaire d'épargne consenti par les Norvégiens depuis la guerre, le taux de croissance du produit national brut ne fut que de 3.5% au cours de la période 1950-1960, comparative-ment à 4.6% pour l'ensemble des membres européens de l'O.C.D.E. La croissance du P.N.B. par personne occupée fut aussi légèrement plus lente que la moyenne en Europe occidentale. Ce phénomène assez surpre-nant est corrélatif d'un coefficient fort élevé d'accroissement de capital par rapport à la production. Il était de 9.5 en Norvège, con-tre 5.4 pour l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. (25). L'explication de

(25) Nations Unies: Etude sur la situation économique de l'Europe, 1961, partie II, tableau 6.

cette faible efficacité de l'investissement en Norvège fait l'objet de controverses. Suffit-il d'alléguer certains facteurs inéluctables, telles les caractéristiques physiques et démographiques du pays, ou peut-on mettre en cause les institutions responsables du choix des investissements?

IV - Le développement régional

Malgré l'absence de chômage régional, le gouvernement norvégien a entrepris, au cours des années 1950, un programme de développement de la partie septentrionale du pays. Cette région disposait d'un certain potentiel de développement de par ses ressources hydro-électriques et ses gisements de minerais de fer. En 1952, fut inauguré le Programme de développement du nord de la Norvège. Cette zone arctique représente 35% de la superficie du pays. Quelques 12% de la population norvégienne était occupée dans des emplois submarginaux, dans l'agriculture et la pêche. L'action gouvernementale se concentra sur le développement hydro-électrique et la formation professionnelle. Les initiatives privées furent encouragées par l'octroi d'avantages fiscaux et de crédits. La Caisse de développement du Nord de la Norvège fut instituée pour fournir des moyens financiers aux entreprises qui investiraient dans la région.

A l'expiration du programme de développement du nord de la Norvège, en 1961, fut institué un plan plus général couvrant l'ensemble des régions sous-développées. Un nouveau Fonds de développement régional absorba celui affecté au nord de la Norvège. Il octroie des prêts et cautionne des emprunts obtenus d'autres sour-

ces.

Les objectifs régionaux du gouvernement donnent aussi lieu à un traitement discriminatoire en faveur des entreprises qui participent au développement des districts retardés. Signalons, en particulier, la possibilité pour les entreprises qui disposent de réserves pour investissements placées à la banque centrale de les utiliser, en franchise fiscale, dans les zones privilégiées. Les banques d'Etat accordent également un traitement discriminatoire en faveur de ceux qui investissent dans ces régions. Les accords de crédit entre le gouvernement et les établissements privés de crédit enjoignent ceux-ci d'accorder une préférence aux demandes d'emprunts destinés à financer des projets dans les régions retardées.

Certains indicateurs statistiques suggèrent que la politique de développement régional aurait donné des résultats positifs. Ainsi, la fraction du produit national imputable au nord de la Norvège a augmenté au cours des années 1950. La production industrielle y est en forte augmentation. L'emploi aussi s'y est accru plus que dans le reste du pays. Toutefois, ces chiffres ne permettent pas de juger de l'efficacité de la politique, car ils ne sont pas mis en relation avec l'intensité de l'effort fourni.

V - Les institutions de la planification

C'est au Ministère des finances qu'est concentrée la planification générale, à court et à long terme. Les principaux instruments de politique économique relèvent d'ailleurs de ce même ministère. Trois directions du Ministère des finances sont responsa-

bles de la politique économique générale: la direction du budget, la direction économique chargée de la politique économique à court terme, et la direction de la planification à long terme.

La planification régionale est du ressort du Ministère du travail et des affaires municipales. Des offices régionaux de planification effectuent des recherches sur les potentiels régionaux dans les comtés du pays.

L'effet de domination exercé par le gouvernement de gauche sur l'entreprise privée a nui à la coopération entre les autorités publiques et les représentants du secteur privé. De 1945 à 1953, un Conseil de coordination groupait des délégués du patronat, des syndicats et du gouvernement. En 1953, les représentants patronaux quittèrent le Conseil, à cause de leur position minoritaire quasi-permanente dans les débats. Des contacts officieux entre le Premier Ministre, les représentants des employeurs, des travailleurs et des agriculteurs permettent de pratiquer une certaine politique des revenus. Récemment, un Comité économique conjoint a été formé. Il groupe des représentants du gouvernement, des organisations économiques et d'instituts de recherche. Ce comité n'est qu'un carrefour où se discutent les questions d'intérêt national. Il ne prend de décision ni ne fait de déclaration.

La politique du crédit est articulée au sein d'un conseil consultatif conjoint, qui réunit les représentants du Ministère des finances, de la Banque de Norvège, des banques, des caisses d'épargne, et des compagnies d'assurance.

VI - Conclusions

1. Plus que dans les autres pays d'Europe occidentale, la planification semble avoir, en Norvège, une valeur en soi. Les mécanismes de marché fonctionnent, mais à l'intérieur de certaines limites. Les initiatives privées sont également soumises à des contraintes. La forte progressivité des impôts limite, d'autre part, l'incitation à innover et à entreprendre.
2. Le maintien délibéré d'un excès de demande effective rend certains rationnements inévitables. Celui du crédit donne un pouvoir discrétionnaire considérable aux banques d'Etat et aux établissements privés de crédit. Chose étonnante, ce pouvoir d'allocation du capital n'est pas guidé par un plan d'investissement à long terme. Un secteur majeur de l'économie, celui de la navigation maritime, échappe à la régulation économique gouvernementale.
3. La préoccupation de diffuser l'activité économique dans le nord de la Norvège et dans d'autres régions déprimées a donné lieu à des initiatives gouvernementales de grande envergure. L'entreprise publique et l'entreprise privée, stimulées par des incitations financières, ont concouru à mettre en valeur le potentiel hydro-électrique et minéral du Nord.

Chapitre 6

LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

L'intérêt d'un examen du fédéralisme allemand réside principalement dans les enseignements que l'on peut en tirer en matière de finances publiques.

Depuis trois siècles, l'organisation politique de l'Allemagne est passée d'un stade de grande décentralisation à celui d'une centralisation extrême, à quoi succéda une phase récente de décentralisation artificielle soumise à de puissantes forces centripètes.

L'évolution des finances publiques au cours de ces différentes époques est particulièrement intéressante (26).

I - Historique

A. Né en 1648, à l'issue de la guerre de Trente Ans, le fédéralisme allemand émergea des guerres de religion qui avaient rompu l'unité du Saint Empire Romain Germanique. La Paix de Westphalie résolut les contradictions internes à l'Empire en accordant la souveraineté aux princes, catholiques et protestants, sur leurs territoires respectifs, et en limitant les pouvoirs de l'Empereur à l'extrême.

Après la dissolution de l'Empire, provoquée par Napoléon en 1806, et la défaite de ce dernier, l'Acte de Confédération de

(26) Le présent chapitre incorpore de larges extraits de notre étude "Le Fédéralisme allemand et son organisation fiscale", publiée dans L'Actualité économique, avril-juin 1956.

1815 restaura la souveraineté absolue des princes. La Diète, ou assemblée fédérale, avait principalement une fonction policière de répression des mouvements démocratiques éventuels dans les principautés.

A la suite de la guerre austro-prussienne de 1866, la Confédération germanique fut dissoute, et fit place à la Confédération de l'Allemagne du Nord, dans laquelle la Prusse avait les prérogatives dominantes. L'intégration économique des Etats tudesques fut préparée par l'union douanière de 1834, reconstituée en 1867.

B. La constitution de 1871 du nouvel Empire allemand sauvegarda l'héritage fédératif du Saint-Empire, tout en consacrant, en fait, la prépondérance de la Prusse. L'administration publique demeurait fort décentralisée. La compétence impériale se limitait aux affaires étrangères, à l'administration coloniale, aux postes, télégraphes et téléphones, ainsi qu'à l'armée (27).

Les sources fiscales furent réparties conformément à la distribution des fonctions publiques. Les Laender, prépondérants dans l'administration publique, se virent attribuer les sources fiscales les plus abondantes et les plus extensibles, à savoir les impôts directs, tandis que l'Empire régissait les impôts indirects,

(27) Pour l'histoire financière de l'Allemagne depuis 1871, nous nous sommes principalement inspiré de l'exposé des motifs du triple projet de loi relatif à la réforme fiscale: Entwurf eines Gesetzes zur Aenderung und Ergaenzung der Finanzverfassung, zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Laendern an die Finanzverfassung, ueber den Finanzausgleich unter den Laendern. Document 6-52.000-841/54 II de la Chancellerie fédérale, 29 avril 1954.

dont les droits douaniers. L'administration de tous les impôts incombait entièrement aux Laender. A titre transitoire, et en attendant l'extension du système fiscal impérial, la constitution prévut des subventions de la part des Laender à l'Empire. Elles seraient déterminées annuellement par législation impériale. La charge en serait répartie entre les Laender proportionnellement aux populations. Ce système de subventions permettait aux Laender de maintenir l'administration centrale en tutelle. C'est pourquoi les Laender résistèrent à toute tentative impériale de s'en affranchir. Lorsqu'une politique douanière plus protectionniste gonfla les recettes impériales, la "clause Frankenstein" de la loi tarifaire de 1879 prévut le remboursement aux Laender, au prorata des populations, des recettes douanières au-delà d'un certain chiffre. Cette mesure s'appliqua aussi aux droits d'accise sur le tabac et l'eau-de-vie, et aux droits de timbre. Ce système de transferts réciproques dura jusqu'au début de la première guerre mondiale. Jusqu'en 1898, les transferts nets, de montants très variables, s'effectuaient généralement en faveur des Laender, tandis que par après les besoins croissants de l'Empire nécessitèrent des transferts nets en faveur de celui-ci.

Le gouvernement impérial obtint, entre 1896 et 1904, certains amendements à la loi de 1879, qui réduisirent ses ristournes d'impôts indirects aux Laender. A partir de 1904, le gouvernement central se réserva la totalité du produit des droits de douane et d'accise sur le tabac.

L'extension des sources fiscales de l'Empire pour répondre aux besoins financiers croissants fut très laborieuse. Les premiers impôts directs fédéraux, tel l'impôt sur les successions introduit en 1906, durent être légalement considérés comme indirects pour ne pas enfreindre les principes constitutionnels. La perception d'une contribution pour la défense et d'un impôt sur la propriété, en 1913, consacra les pouvoirs nouveaux de l'Empire en matière d'impôts directs. En 1916, un impôt non récurrent de guerre fut prélevé. Le gouvernement impérial ne fut cependant pas habilité à prélever un impôt régulier sur le revenu ni sur les bénéfices de guerre. Cela eut pour effet de nécessiter un recours exagéré à l'emprunt.

C. Sous la constitution de Weimar, le système fiscal fut profondément modifié (28). Les responsabilités nouvelles du gouvernement central, à la suite de la guerre et de la défaite, devaient justifier un élargissement des pouvoirs fiscaux de la République. D'autre part, l'abolition des dynasties dans les Laender devait affaiblir les forces décentralisatrices. Le niveau considérablement plus élevé des charges publiques en général imposait, au surplus, une rationalisation du régime fiscal.

Selon la constitution, le gouvernement central était habilité à prélever tout impôt nécessaire au financement de ses tâches. Il était, en outre, autorisé à légiférer en matière d'impôts

(28) Cf. M. Newcomer, Central and Local Finance in Germany and England, New York, Columbia University Press, 1937, ch. 3.

des Laender, afin d'éviter que ceux-ci nuisent aux recettes fédérales, au commerce interrégional, ou résultent en une double imposition d'une même matière. Une réforme fiscale attribua au Reich les impôts sur le revenu, les sociétés, les successions, les transactions foncières et le chiffre d'affaires. Une administration fiscale centrale fut créée, non seulement pour régir les impôts du Reich, mais aussi pour contrôler l'exécution des lois fiscales nationales par les corps publics subalternes. Les Laender furent ainsi évincés de la plus grande partie de leurs pouvoirs fiscaux d'antan. Il ne leur restait pratiquement que les taxes immobilières et d'affaires, qu'ils avaient d'ailleurs à partager avec les communes. Ces impôts ne suffirent pas aux besoins des Laender. Il devint, dès lors, nécessaire d'instituer des subventions du Reich aux Laender, système opposé à celui en vigueur sous l'Empire.

La loi de 1920 sur les impôts des Laender organise la participation de ceux-ci aux revenus fédéraux. Ainsi, les Laender reçurent initialement les deux-tiers et ensuite les trois-quarts du produit de l'impôt sur les revenus et les sociétés, 15%, puis 25% de la taxe de transmission, 20% de l'impôt sur les successions, 50, puis 96% de la taxe sur les transactions foncières, 50% de celle sur les automobiles.

Les transferts du Reich aux Laender du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés étaient effectués au prorata des prélèvements centraux dans les différents Laender. Cette règle fut toutefois tempérée, au bénéfice des Laender moins fortunés,

par un principe redistributif qui assurait à chaque Land une recette par habitant d'au moins 80% de la moyenne nationale. Le produit de la taxe de transmission était redistribué proportionnellement au nombre d'habitants. C'était là un embryon de transferts fiscaux horizontaux entre Laender.

Le nouveau système fiscal n'eut pas le temps de faire ses preuves. A peine mis en route, il fut rendu inopérant par la grande inflation. La planche à billets devint le principal moyen de financement du gouvernement central. Du 1er octobre au 15 novembre 1923, 99.6% des recettes du Reich provenaient de cette ressource, tandis que le reste, soit 0.4% venait de l'impôt. L'inélasticité des revenus des Laender et communes rendit nécessaire une assistance à grande échelle de la part du gouvernement central. Celui-ci assumait 75% des augmentations de traitements des fonctionnaires des administrations régionales et locales à partir de 1921.

Après l'inflation, les Laender essayèrent en vain de recouvrer leur autonomie fiscale. Le décret fiscal de 1924 leur accorda cependant une participation plus large aux recettes fédérales. 90% du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés, 96% des recettes de la taxe sur les automobiles et sur les transactions immobilières, devaient être retournés aux Laender (29). Les résidus attribués au Reich correspondaient aux frais de l'administration centrale, plus économique, des impôts. Comme la part des

(29) Seuls les faits typiques sont rapportés ici. Cf. l'ouvrage cité de M. Newcomer pour les détails.

Laender au produit de la taxe de transmission fut réduite de 25 à 20%, le nouvel arrangement était presque équivalent à un système de séparation des sources de revenus, semblable à celui de l'Empire. Les transferts financiers généreux du Reich aux Laender étaient compensés en partie par le retour aux Laender des fonctions d'instruction publique, de police et de bien-être qui avaient été assumées par le gouvernement central au cours de l'inflation. Ces concessions constituaient aussi une mesure de défense contre les demandes de réparations de la part des Alliés.

En dépit des résolutions de la conférence des ministres des finances des Laender à Dresde, en 1925, en faveur de nouvelles concessions de la part du Reich, notamment d'un retour à l'administration des impôts par les Laender, les dispositions du décret de 1924 furent modifiées en 1925 à l'avantage du Reich. La part de celui-ci dans les impôts sur le revenu et les sociétés devait remonter à 25%. Ce chiffre allait se maintenir jusqu'en 1932. D'autre part, la participation des Laender à la taxe de transmission fut élevée à 35%, mais elle devait retomber à 30% de 1926 à 1932. Malgré les garanties de revenus minima accordées aux Laender, les recettes de transfert de ceux-ci baissèrent de 5% en 1925-26 comparativement à 1924-25. Afin de préserver les ressources des Laender financièrement faibles, l'on fit un pas de plus, en 1927, dans le sens de la redistribution horizontale. Une somme de 450 millions de Reichsmarks, soit environ un huitième du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés, et de la taxe de transmission, attribuée

Le revenu et les sociétés, et de la taxe de transmission, attribuées
de Reichsmarks, soit environ un huitième du produit de l'impôt sur

aux Laender, devait être réservée pour une répartition selon une clef spéciale: un tiers selon les rendements de la taxe de transmission dans les Laender, et les deux-tiers proportionnellement aux nombres d'habitants. Toutefois, les mesures antécédentes de redistribution furent atténuées. La crise allait, en outre, donner lieu à une réduction des sommes redistribuées, en 1931-32.

D. Les éléments fédératifs qui subsistaient dans la constitution de Weimar furent rapidement éliminés sous le règne national socialiste. La loi sur la réorganisation du Reich, du 30 janvier 1934, enleva aux Laender leurs droits de souveraineté, et en fit de simples circonscriptions administratives du Reich. Le problème de l'organisation fiscale dégénérait ainsi en une question de technique administrative.

Les fonctions des Laender furent réduites et transférées au pouvoir central. Les pouvoirs fiscaux des Laender furent progressivement démantelés au profit du Reich ou des communes. Ainsi, par la réforme de 1937-38, les impôts immobiliers furent transférés entièrement aux communes. En 1942, les Laender perdirent tout droit de taxation.

La participation des Laender aux recettes centrales, qui caractérisait le régime fiscal de la République de Weimar, fut graduellement réduite. La loi fiscale de 1934 augmenta la part du Reich dans les recettes de l'impôt sur le revenu et les sociétés. Une nouvelle loi, en 1936, abaissa la part des Laender dans le produit de la taxe de transmission. Le transfert de certaines respon-

sabilités des Laender au Reich en 1935, 1937 et 1940, et les nécessités financières de la guerre furent autant d'occasions de réduire davantage les subventions aux Laender. Cette évolution atteignit son terme en 1944, lorsque le Reich mit fin à la participation financière des Laender aux recettes centrales, en lui substituant un système de subventions selon les besoins. Les communes furent soustraites à la compétence financière des Laender et placées sous le contrôle direct du gouvernement central. L'unification et la centralisation avaient ainsi été achevées à la veille de la défaite.

E. Avec la capitulation, la souveraineté passa aux puissances occupantes. Les régimes fiscaux variaient selon les zones d'occupation. Dans les secteurs américain et français, les pouvoirs fiscaux furent dévolus aux Laender renaissants. Dans la zone britannique, l'administration fiscale fut centralisée, ce qui permit de procéder à une certaine péréquation horizontale nécessitée par les fortes disparités financières des Laender de cette zone.

A la suite de la fusion des zones américaine et britannique, le régime fiscal de la zone américaine fut étendu à la zone britannique. Dans cette dernière, les Laender devinrent les organes supérieurs de l'administration fiscale, à partir du 1er avril 1948. L'abolition des péréquations rendit très aigu le problème des inégalités financières des Laender. Une tentative de péréquation volontaire en faveur de la Bavière, de la Basse-Saxe et du Schleswig-Holstein échoua. La loi 1949 sur le règlement provisoire des dommages de guerre imposa des transferts des Laender relative-

ment fortunés aux Laender pauvres.

II - La répartition des pouvoirs et le régime fiscal sous la Constitution de Bonn

A. La constitution de Bonn, du 23 mai 1949, restaura la structure fédérative de l'Allemagne, et, par conséquent, la tension entre les forces centralisatrices et centrifuges.

L'article 70 de la constitution confère aux Laender les pouvoirs législatifs non attribués à l'Etat fédéral (Bund). Les compétences de celui-ci sont de deux ordres: exclusives et concurrentes.

Le domaine des compétences exclusives, circonscrit par l'article 73, correspond à la norme générale des constitutions fédératives: affaires extérieures, monnaie, chemins de fer, communications, etc.

La constitution de Bonn se distingue par le domaine très étendu de la compétence concurrente du Bund et des Laender. Dans ce champ, les autorités des Laender ne peuvent légiférer que pour autant que le pouvoir fédéral n'a pas déjà usé de ses pouvoirs. (article 72, par. 1)

Mais le Bund ne peut légiférer dans ce domaine que si
1. une matière ne peut être réglée efficacement par la législation de Laender particuliers; ou si 2. la loi d'un Land, en une certaine matière, portait préjudice à d'autres Laender ou à l'ensemble du pays; ou si 3. le maintien de l'unité juridique ou économique du pays l'exige. (article 72)

Ce domaine de la compétence concurrente, défini en vingt-trois alinéas (article 74), comporte, entre autre, le droit civil, pénal et commercial, le droit du travail, la sécurité sociale, la promotion de la recherche scientifique, la prévention de l'abus de la puissance économique, l'assistance publique.

Les Laender sont appelés à jouer un rôle d'exécution de lois fédérales. Bien qu'en règle générale ils administrent l'exécution de lois fédérales comme leur propre chose, ils sont en fait soumis à une surveillance fédérale. (articles 83, 84, 85)

B. L'organisation fiscale est régie par les dispositions très subtiles qui sauvegardent, en principe, l'autonomie financière des Laender, mais qui assurent une certaine cohérence globale du système fiscal.

La constitution distingue entre le droit de légiférer en matière fiscale et le droit au produit des impôts. L'un n'implique pas l'autre.

L'article 105 accorde au Bund le droit exclusif de légiférer en matière de douane et de "monopoles financiers", tel celui de l'alcool.

Plus significatif est le droit de législation concurrent du Bund en matière: 1. de taxes de transmission et de consommation, à l'exception de celles à assiette locale; 2. d'impôts sur les revenus, la fortune, les successions et les dons; 3. d'impôts immobiliers, sauf la détermination de leurs barèmes, lorsque tout ou partie du produit de ces impôts sert à couvrir les dépenses fédérales, ou

lorsque les conditions prévues par l'article 72, al. 2 sont remplies.

Les lois fédérales qui régissent les impôts dont le produit est destiné en tout ou en partie aux Laender ou aux communes doivent être approuvées par le Conseil fédéral (Bundesrat) où siègent les représentants des gouvernements des Laender.

L'article 106, après plusieurs revisions, détermine le partage actuel des droits au produit des impôts.

Le gouvernement fédéral se voit attribuer les recettes des monopoles fiscaux, des douanes, de la taxe de transmission, des impôts de consommation non attribués aux Laender, de la taxe sur les transports, des impôts non récurrents sur la fortune, des contributions de péréquation des charges, de la contribution en vue de l'aide à Berlin et de l'impôt complémentaire sur le revenu et les sociétés.

Aux Laender sont réservées les recettes des taxes sur les transactions non dévolues au Bund, les impôts sur la fortune, les successions, les automobiles, la bière, le jeu, les immeubles et, en général, le produit des impôts à assiette locale.

La disposition la plus significative du nouvel article 106 est celle qui prévoit le partage du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés. Sur ce point, le législateur a dû effectuer un compromis entre la stabilité et la flexibilité. L'ancien article 107 de la constitution, avant son dernier amendement en 1955, requerrait un partage définitif des impôts régis par le domaine des compétences concurrentes, avant la fin de 1954. La nouvelle disposition constitutionnelle (art. 106, al. 3) prévoit que, jusqu'au 31 mars

1958, un tiers de l'impôt sur le revenu et les sociétés serait attribué au gouvernement fédéral et les deux tiers aux Laender. A partir du 1er avril 1958, 35% serait versé au Bund et 65% aux Laender.

Mais, de façon fort subtile, la Constitution élude le danger de rigidité en prévoyant que par loi fédérale, approuvée par le Conseil fédéral ou assemblée des représentants des Laender, les quotes-parts prévues ci-dessus pourront être modifiées lorsque le rapport entre les recettes et les dépenses du gouvernement fédéral et le rapport entre les recettes et les dépenses des Laender évoluent différemment, et qu'il en résulte un déficit tel dans le budget du gouvernement fédéral ou de ceux des Laender, qu'une rectification du partage à l'avantage de celui-là ou de ceux-ci s'impose. La loi indique trois principes qui devront inspirer le législateur futur dans cette matière délicate: 1. Le Bund et les Laender assument chacun les charges financières de l'exécution de leurs responsabilités; 2. le Bund et les Laender ont un droit égal à la couverture de leurs besoins financiers courants; 3. le partage des recettes fiscales conjointes doit s'effectuer de façon à minimiser le poids de l'impôt sur les contribuables et à ne pas enfreindre l'unité économique du territoire fédéral.

Afin d'empêcher un recours trop fréquent à la clause de revision de la répartition fiscale, la constitution n'autorise l'amendement qu'à partir de 1er avril 1958, et ensuite, après un délai d'au moins deux ans après le dernier ajustement.

La constitution mentionne un cas typique où la clause de

revision pourrait être invoquée. C'est celui où le gouvernement fédéral, en vertu de ses prérogatives étendues, assignerait de nouvelles dépenses aux Laender, ou réduirait les recettes fiscales de ceux-ci. Cependant, si la surcharge imposée aux Laender n'est que temporaire, elle pourra être compensée par des subventions fédérales régies par une loi fédérale homologuée par le Conseil fédéral.

La première loi de changement du partage du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés, du 11 mars 1964, a prévu les propositions suivantes: 38% et 62% respectivement au Bund et aux Laender en 1963, et 39 et 61% au cours de la période 1964-1966.

Au cours de l'année 1962, à titre transitoire, les Laender avaient concédé un octroi volontaire au Bund équivalent à une augmentation de 3% de la part relative de ce dernier.

Parmi les sources fiscales réservées exclusivement au gouvernement fédéral, il importe de souligner l'impôt complémentaire sur le revenu et les sociétés. Celui-ci permet de répondre à une expansion des besoins financiers du gouvernement central, lorsqu'une réallocation suffisante de la masse fiscale conjointe n'est pas possible, et qu'un relèvement des autres impôts fédéraux, notamment des taxes indirectes, est jugé inopportun. Cette disposition fut insérée dans la constitution pour éviter qu'une élévation des barèmes d'impôts directs en vue de couvrir un besoin supplémentaire de l'autorité fédérale ne donne lieu à une augmentation superflue des recettes des Laender. Cette ressource pourrait aussi être utilisée par le gouvernement central pour atténuer les fluctuations économi-

ques. Toutefois, cette faculté fiscale n'a pas encore été exercée jusqu'à présent.

L'article 106 prévoit encore que le produit des impôts immobiliers est attribué aux communes, et que celles-ci peuvent participer au partage du produit des impôts sur le revenu et les sociétés dans une proportion déterminée par la législation des Laender.

L'article 107 de la constitution régit le partage horizontal, ou entre les Laender, de la masse fiscale dévolue à ceux-ci par l'article 106. Cette répartition doit être opérée selon le principe de l'origine et celui de péréquation. Selon le premier principe, l'apport de chaque Land à la masse fiscale, après le prélèvement de la quote-part fédérale lui est restitué. Le deuxième principe vise à réaliser une meilleure correspondance des ressources financières aux besoins des différents Laender par une redistribution horizontale. Les modalités d'une telle péréquation seront déterminées par une loi fédérale approuvée par le Conseil fédéral.

La péréquation entre les Laender est présentement régie par la loi du 23 juin 1961. Les Laender dont la capacité fiscale dépasse une norme légale sont astreints à des versements à ceux dont la capacité fiscale n'atteint pas 95% de la norme.

L'article 107 permet aussi au législateur fédéral d'inclure dans sa loi de péréquation financière des subventions fédérales complémentaires aux Laender financièrement faibles.

Une réforme du régime fiscal est prévue d'ici 1967. Une commission d'experts prépare des propositions de réforme en vue:

1. d'une clarification des responsabilités financières respectives du Bund et des Laender, de façon à éviter les conflits de juridiction; 2. d'assurer une répartition du produit des impôts qui permette au Bund, aux Laender et aux communes de participer équitablement à l'augmentation de la masse fiscale, d'adapter cette répartition aux décisions politiques relatives aux priorités dans l'ordre des dépenses publiques et d'utiliser les finances publiques à des fins conjoncturelles; 3. d'améliorer le système des finances communales, en réduisant les disparités de capacité fiscale tout en sauvegardant la responsabilité financière des communes, en réduisant la sensibilité des recettes communales à la conjoncture et en assurant une répartition plus équitable des charges communales entre les citoyens (30).

III - La statistique du partage des pouvoirs

A - Les dépenses

Le tableau suivant synthétise l'évolution des parts relatives du pouvoir central, des Laender et des communes dans les dépenses publiques courantes, d'investissement, et totales.

(30) Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1965, p. 282.

Répartition des dépenses publiques
entre les trois échelons du pouvoir politique
(en % des totaux des catégories respectives)

	<u>Bund (1)</u>			<u>Laender (2)</u>			<u>Communes</u>		
	<u>Dép. cour.</u>	<u>Invest.</u>	<u>Tot.</u>	<u>Dép. cour.</u>	<u>Invest.</u>	<u>Tot.</u>	<u>Dép. cour.</u>	<u>Invest.</u>	<u>Tot.</u>
1948	1.5	18.9	4.1	71.1	53.4	73.5	27.2	28.6	22.4
1949	8.7	24.0	11.5	67.6	42.4	67.5	23.6	33.6	21.0
1950	53.8	16.4	49.9	26.0	45.0	29.9	20.1	38.6	20.2
1951	55.4	17.6	55.4	27.7	46.1	26.5	16.9	35.6	18.1
1952	54.4	18.1	53.4	27.9	45.3	27.4	17.5	36.7	19.3
1953	52.0	36.7	53.0	29.2	33.1	27.7	18.7	30.2	19.3
1954	51.2	38.7	52.6	29.3	29.9	27.4	19.5	31.5	20.0
1955	59.5	24.7	47.9	30.5	33.7	30.0	19.9	41.6	22.1
1956	48.9	26.7	49.4	31.0	35.3	29.6	20.0	38.0	21.0
1957	48.4	30.6	50.7	32.4	31.1	28.3	19.2	38.3	20.9
1958	48.7	30.7	50.3	32.4	29.8	28.5	18.8	39.6	21.2
1959	49.5	32.4	51.5	32.1	28.0	27.1	18.4	39.5	21.4
1960	48.3	26.2	49.1	33.1	29.7	28.1	18.6	44.0	22.8
1961	49.3	32.0	50.1	32.6	27.2	27.9	18.0	40.8	22.0
1962	49.7	26.9	48.8	32.4	25.9	28.0	17.8	45.5	22.6

- (1) Lastenausgleichsfonds (fonds de péréquation des charges) inclus.
(2) Villes Hanséatiques et Berlin-ouest inclus.

Sources: Allgemeine Vorbemerkungen Zum Bundeshaushaltsplan, 1959.
Finanzbericht 1965.

De ce tableau, il ressort: 1. que le pouvoir central assume à peu près la moitié des dépenses publiques globales, alors que les Laender dépensent un peu plus du quart et les communes un bon cinquième du total; 2. que ces proportions sont demeurées sensiblement constantes depuis 1950, malgré les transformations de l'économie, et une certaine aspiration au renforcement des pouvoirs centraux; 3. que les investissements communaux ont augmenté sensiblement plus que les autres investissements publics, et représentaient récemment près de la moitié de ceux-ci.

B - Les recettes

Parts relatives du Bund, des Laender et des communes
dans la masse fiscale

(en % du total)

	<u>Bund</u> (1)	<u>Laender</u>	<u>Communes</u> (2)
1949	51.7	35.7	12.6
1950	56.9	30.2	12.9
1951	62.1	25.2	12.7
1952	62.4	24.8	12.8
1953	61.9	25.0	13.1
1954	62.0	24.6	13.4
1955	62.4	24.7	12.9
1956	60.8	26.2	13.0
1957	58.1	27.9	14.0
1958	57.8	28.2	14.0
1959	57.2	28.1	14.7
1960	56.1	29.8	14.1
1961	55.5	31.2	13.3
1962	54.9	32.1	13.0
1963	55.7	31.4	12.9
1964	55.9	31.5	12.6
1965 (3)	56.0	31.4	12.6

(1) Y compris les recettes du Fonds de péréquation des charges.

(2) Y compris les impôts communaux des villes hanséatiques et de Berlin-ouest.

(3) Estimation.

Sources: Vorbemerkungen Zum Bundeshaushaltsplan, 1959.
Finanzbericht, 1965.

Du tableau ci-dessus, il ressort que, depuis 1955, la part des Laender dans la masse fiscale totale tend à augmenter, tandis que celle du Bund a diminué quelque peu. Cette réduction se situe, en fait, exclusivement dans les recettes du Lastenausgleichsfonds.

L'augmentation de la part relative des Laender dans la masse fiscale s'est faite en dépit de la diminution de la part des

Laender dans le produit total de l'impôt sur le revenu et les sociétés. En 1951, les Laender se voyaient attribuer 72% de cet impôt; en 1962, cette fraction était ramenée à 63%. Mais alors qu'en 1962 l'impôt sur le revenu et les sociétés ne rapportait que le quart des recettes fiscales totales du Bund, il donnait aux Laender les quatre cinquièmes de leurs recettes. La part des communes demeure remarquablement constante à un niveau sensiblement supérieur aux dépenses communales courantes, ce qui laisse entrevoir des transferts importants.

C - Les transferts

Il y a lieu de distinguer deux catégories de transferts: ceux effectués horizontalement, essentiellement entre les Laender, et les octrois verticaux, principalement entre les Laender et les communes.

Les transferts de péréquation entre Laender ne représentaient, en 1962, qu'environ 5% de la masse fiscale échéant aux Laender.

En ce qui concerne les octrois généraux, autres que les paiements de péréquation ci-dessus, le tableau suivant montre que ce sont principalement les Laender qui sont mis à contribution, et cela essentiellement en faveur des communes et de Berlin.

Soldes des octrois généraux
(en millions de DM)

	<u>Bund</u>	<u>Laender (1)</u>	<u>Berlin ouest</u>	<u>Communes</u>
1951	-431.3	- 723.4	+ 550.0	+ 700.2
1955	-732.9	- 915.0	+ 839.2	+ 901.6
1960	-692.0	-1337.3	+ 550.9	+1435.7
1962	- 82.4	-4565.9	+1.032.9	+3564.6

(1) Y compris les villes hanséatiques.

Sources: Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan, 1959.
Finanzbericht, 1965.

Parmi les octrois fédéraux aux Laender et communes, à des fins spécifiées, les plus importants se rapportent à l'agriculture et la sylviculture, à la construction de logements et à l'indemnisation des victimes de la guerre. Pour l'infrastructure des transports (routes, canaux, etc.) la fraction des dépenses transférée aux échelons administratifs inférieurs est presque dérisoire (7% en 1962), le gouvernement fédéral assumant lui-même directement le coût des travaux.

IV - Problèmes de politique économique

A - Politique conjoncturelle

La politique conjoncturelle a, jusqu'à présent, été assumée principalement par la banque centrale. Les modifications de l'offre de crédit ont été à peu près le seul moyen d'action pour atténuer les variations spontanées de la demande effective. Comme les hausses de taux d'intérêt ainsi provoquées en période de pressions inflationnistes attirent les capitaux étrangers, la politique de stabilisation a souvent entraîné des réactions indésirables dans

la balance des paiements.

Un assortiment plus étendu d'instruments d'action conjoncturelle serait donc souhaitable. Or, la décentralisation des finances publiques a, jusqu'à présent, constitué un obstacle structurel à la mise en oeuvre d'une politique fiscale anti-cyclique. Les dépenses des Länder et des communes, soit la moitié des dépenses publiques totales, ne sont pas influencées par des considérations anti-cycliques, mais ont plutôt tendance à suivre l'évolution cyclique des recettes. Par ailleurs, le budget fédéral est soumis à la règle constitutionnelle de l'équilibre annuel. Le gouvernement fédéral ne peut recourir à l'emprunt, en principe, que pour le financement d'investissements suffisamment rentables pour assurer le service de l'emprunt. Toutefois, la pratique n'est pas aussi rigoureuse que les principes, et une certaine élasticité dans l'équilibre budgétaire a pu être heureusement sauvegardée (31).

Comme les dépenses de l'administration centrale ne représentaient que 13.6% du produit national brut, en 1960, comparative-ment à 20% en France et 25% en Suède (32), le relâchement de la règle de l'équilibre annuel ne suffirait pas aux fins d'une action fiscale anti-cyclique. Une certaine coordination des variations des volumes globaux de dépenses des Länder et des communes s'imposerait.

L'action budgétaire sur la conjoncture est difficile,

(31) OCDE, Etudes économiques, Allemagne, 1963, p. 20.

(32) Ibid, p. 21.

également, du côté de l'imposition. Les impôts sur le revenu des personnes et des sociétés, dont le produit est partagé entre le Bund et les Laender, ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement de ces derniers. Le droit du parlement fédéral de voter une augmentation de l'impôt sur le revenu pour le budget fédéral, sans autorisation des Laender, n'a pas encore été exercé.

La préoccupation d'atténuer les pressions inflationnistes par une maîtrise plus efficace des dépenses publiques globales a amené la constitution d'une commission d'étude qui recherche les moyens de coordonner les décisions de dépenses aux trois paliers administratifs. Ainsi se prépare la mise en oeuvre d'une politique à moyen terme qui s'insérera dans celle des instances de la Communauté économique européenne.

B - Développement régional

Le développement régional est, en principe, du ressort des Laender. La constitution n'a, en effet, pas réservé cette responsabilité au Bund. Dans la sphère des compétences concurrentes, celui-ci peut, toutefois, promulguer des lois-cadres en matière d'aménagement du territoire. Les Laender ont alors l'obligation de prendre des dispositions appropriées à ce cadre.

L'intervention du gouvernement central était indispensable du fait que les Laender qui avaient le plus grand besoin de développement, étant aussi les plus pauvres, ne pouvaient se relever par leurs propres forces. C'est pourquoi, dès 1951, fut institué un "programme d'encouragement régional du gouvernement fédé-

ral". Celui-ci a pour buts: 1. d'atténuer les inconvénients de la division de l'Allemagne subis par la zone limitrophe au rideau de fer; 2. de réduire la disparité des conditions économiques entre les zones de forte concentration industrielle et les territoires moins favorisés; 3. de contrecarrer l'émigration de main-d'oeuvre des zones rurales.

Les régions couvertes par le programme fédéral comprennent: a) une zone large d'environ 40 kilomètres le long du rideau de fer; b) les zones d'aménagement (Bundesausbaugebiete) et c) les pôles de développement (Zentrale Orte).

L'instrument principal de promotion de l'expansion régionale est l'octroi de crédit à long terme à taux réduit aux entreprises et aux communes.

L'exécution des mesures de développement régional est la responsabilité des Laender. Ceux-ci sont, toutefois, soumis aux directives du Comité interministériel pour les problèmes des zones déprimées (IMNOS). Ce comité est une instance exclusivement fédérale. Toutefois les Laender sont consultés dans l'élaboration du programme fédéral.

Outre les mesures fédérales, des initiatives de développement sont prises par les Laender eux-mêmes. Ces programmes particuliers sont généralement coordonnés, dans une certaine mesure, avec l'action fédérale.

V - Relations intergouvernementales

La flexibilité dans le partage des pouvoirs souverains,

assurée par la constitution, n'a pas empêché les conflits de juridiction et d'intérêt entre le Bund et les Laender.

Si le Bund est, en principe, investi des pouvoirs propres à l'intérêt national, celui-ci peut entrer en conflit avec celui des Laender particuliers, et même avec ceux des Laender pris dans leur ensemble, notamment lorsque ceux-ci estiment que leurs prérogatives et leurs intérêts sont antinomiques à ceux du gouvernement fédéral.

La susceptibilité des Laender à l'égard de l'expansion de l'exercice des pouvoirs du Bund dans certaines directions a développé entre eux une certaine solidarité. Celle-ci s'affirme au sein du Bundesrat, où les représentants des gouvernements des Laender participent à l'action législative et administrative du Bund. Le gouvernement fédéral dispose d'un agent de liaison avec les Laender en la personne du Bundesratsminister. Ce ministre fédéral est responsable de toutes les questions qui appellent une coopération entre le Bund et les Laender.

Pour éviter de laisser le champ libre à des initiatives du gouvernement fédéral, les Laender ont tendance à s'associer pour assumer en commun certaines tâches dont l'intérêt dépasse les frontières d'un Land en particulier. C'est ainsi que s'est développé un troisième plan gouvernemental, celui de la coopération inter-Laender. Celle-ci n'a pas de fondement constitutionnel. En raison de ses inconvénients manifestes (règle de l'unanimité, inégalité économique des Laender) cette pratique est combattue par le gouvernement fédéral qui cherche à demeurer le seul catalyseur de la coo-

pération intergouvernementale.

Les affaires culturelles constituent un cas intéressant de coopération inter-Laender. Chose curieuse, malgré l'homogénéité linguistique et culturelle de l'Allemagne, la culture est du ressort exclusif des Laender. Le gouvernement fédéral n'y a même pas un pouvoir concurrent. Cette anomalie a fait surgir une Conférence permanente des ministres de l'éducation des Laender. Ce quasi-ministère assume la coordination des politiques culturelles des Laender, à Bonn, en marge du gouvernement fédéral.

Bien qu'il ne soit pas constitutionnellement compétent en matière culturelle, le gouvernement fédéral signa, le 22 janvier 1963, un accord culturel avec la France. Certains Laender ont estimé que cet accord devait être soumis à l'approbation des Laender. Cette thèse ne fut pas retenue par le Bundesrat, après que le gouvernement fédéral eut donné l'assurance que les Laender seraient appelés à exécuter les dispositions de l'accord, conformément à leurs compétences constitutionnelles (33).

VI - Conclusions

1. Marquée par la volonté décentralisatrice des Alliés occupants, la constitution de Bonn se caractérise, en fait, par une grande souplesse. Plutôt que diviser clairement le domaine de la souveraineté entre le Bund et les Laender, les constituants ont

(33) Deutsche Politik, 1963, Presse -und Informationsamt der Bundesregierung, p. 408.

prévu une vaste zone où les pouvoirs législatifs sont concurrents, mais où le droit fédéral prime celui des Laender. La constitution définit les conditions de l'action fédérale de façon à ce que l'intérêt national puisse en toute circonstance être défendu ou promu.

2. La constitution a réussi, de façon fort ingénieuse, à répartir les pouvoirs fiscaux de manière à permettre au Bund de régir l'ensemble de la fiscalité, à quelques restrictions près, tout en assurant l'indépendance financière des Laender. L'impôt sur le revenu et les sociétés, ressortissant constitutionnellement au domaine des pouvoirs concurrents, est régi par une loi fédérale. L'uniformité des barèmes est ainsi assurée. Toutefois, afin de protéger l'indépendance des Laender à l'égard du pouvoir central, la constitution a prévu des normes de répartition du produit de l'impôt sur le revenu et les sociétés de façon à assurer la correspondance entre les recettes et les besoins des différents gouvernements. L'ensemble des Laender dispose du Conseil fédéral (Bundesrat) pour défendre ses prérogatives. Toute loi financière fédérale qui affecte les finances des Laender et des communes doit lui être soumise. Les règles de partage de la masse fiscale commune peuvent être révisées.
3. A l'intérieur des lois-cadres que le pouvoir central peut promulguer dans le domaine très large des compétences fédérales et concurrentes, les Laender jouissent d'une autonomie de dépense qui n'est guère entamée par la pratique des octrois condition-

nels. Les transferts intergouvernementaux ne sont, en général, pas liés à des affectations spécifiques, sauf dans des domaines particuliers, telles l'agriculture et la construction de logements.

4. L'ampleur des dépenses effectuées par les Laender et les communes, soit la moitié des dépenses publiques totales, ainsi que le pouvoir du Bundesrat (où siègent les Laender) dans la fixation des barèmes d'impôts sur les revenus, ont rendu difficile, jusqu'à présent, l'utilisation des finances publiques à des fins conjoncturelles. Ce problème de régulation macroéconomique des recettes et des dépenses de l'Etat, à ses différents échelons, est actuellement à l'étude. Il s'agira essentiellement de mettre au point une procédure de concertation entre des instances plus ou moins autonomes.
5. Les régions déprimées font l'objet d'une politique fédérale, conçue et exécutée en collaboration avec les Laender.
6. Entre le gouvernement fédéral, responsable de l'intérêt national, et les Laender, constitutionnellement souverains, les conflits de compétence et d'intérêt se résolvent au sein du Bundesrat, où les délégués des gouvernements des Laender participent à l'action législative et administrative du Bund. La coopération entre Laender a développé un nouvel échelon d'action collective, non prévu par la constitution. Le gouvernement fédéral tient cependant à demeurer le seul catalyseur des relations intergouvernementales.

7. Bien que culturellement homogène, l'Allemagne fédérale n'a pas doté son gouvernement central de compétences culturelles. Réservée par la constitution aux Laender, la politique culturelle s'est, cependant, organisée spontanément sur une base nationale, par l'institution d'une Conférence permanente des ministres de l'éducation des Laender, en marge du gouvernement fédéral. Celui-ci ne s'est pas, toutefois, totalement abstenu d'initiatives dans le domaine culturel.

Chapitre 7

LA SUISSE (34)

Composée de trois groupes ethniques d'importance numérique fort inégale, la Suisse a réussi à maintenir une paix et un équilibre intérieurs, en dépit des transformations économiques et des événements politiques extérieurs.

Cet équilibre et cette paix résultent, ainsi qu'il apparaîtra ci-dessous, d'un certain partage, continuellement ajusté aux circonstances, du pouvoir public entre des autorités centrales, cantonales et communales.

La prospérité commune, d'un très haut niveau, a exigé un renforcement progressif, non encore achevé, des pouvoirs du gouvernement fédéral.

I - L'évolution de la constitution

Depuis le Pacte de 1291 entre les cantons fondateurs de la Suisse (Uri, Schwyz et Unterwalden), les peuples suisses se sont donnés progressivement des institutions adaptées aux circonstances extérieures et, depuis un siècle, aux exigences de l'économie moderne.

Après la Constitution de 1798, imposée par la France occupante, le Pacte fédéral de 1815 restaura la souveraineté des cantons,

(34) Ce chapitre incorpore de larges extraits de notre étude "Le fédéralisme suisse aux points de vue économique et fiscal", publiée dans l'Actualité économique, janvier-mars 1956.

tout en sauvegardant un lien fédératif, sans instituer, toutefois, de véritable pouvoir central.

A la suite d'un mouvement idéologique en faveur d'institutions centrales effectives, et de la guerre du Sonderbund (1847), la Constitution fédérale de 1848 transforma la Confédération des 22 cantons en un Etat fédératif. Pour la première fois depuis cinq siècles et demi, les cantons suisses se départissaient de certains attributs de leur souveraineté en faveur d'une autorité fédérale. Le nouveau régime politique est né de besoins militaires, économiques et de facteurs idéologiques. Les débuts de la révolution industrielle, ayant élargi les aires d'échange, le commerce ne pouvait plus s'accommoder de barrières intercantionales. La révolution économique avait entraîné la formation d'une nouvelle élite sociale à esprit libéral et progressif qui aspirait à s'émanciper des cadres traditionnels (35).

Le transfert des pouvoirs des cantons au nouvel Etat fut limité, au début, aux régies des postes, de la monnaie, des douanes et de la poudre à canon. Même l'organisation militaire demeurait en partie décentralisée, les cantons et l'Etat se partageant les responsabilités. Toutefois, en matière culturelle, le pouvoir central se vit assigner un rôle supplétif: on lui confia le droit d'établir une université fédérale et une école polytechnique. La souveraineté fiscale des cantons demeurait entière, à l'exception

(35) Cf. W.E. Rappard, La Constitution fédérale de la Suisse, 1848-1948, Boudry, La Baconnière, 1948, ch. VII.

des douanes, des postes et de la régie des poudres, qui constituaient, pratiquement, les seules sources de revenu réservées à la Confédération. Celle-ci pouvait, toutefois, percevoir des contributions des cantons, mais elle n'y eut recours qu'une fois, en 1849.

L'embryon de centralisation, conçu en 1848, devait, au cours du siècle à venir, être alimenté d'ingrédients idéologiques et économiques qui allaient le développer rapidement. La facilité avec laquelle la constitution a pu être révisée devait permettre un ajustement graduel aux circonstances nouvelles. De 1848 à 1947, quatre-vingt-seize révisions constitutionnelles ont été tentées, et quarante-huit ont abouti (36).

La révision la plus importante fut celle de 1874. Elle fut marquée par un élargissement des pouvoirs centraux et une réduction de la souveraineté cantonale. L'organisation militaire fut centralisée davantage, mais certaines attributions demeuraient réservées aux cantons. De nombreuses matières de droit furent unifiées. La Confédération étendit aussi sa tutelle en matière d'instruction primaire (37). Une série de dispositions visaient à maintenir la paix entre les confessions et à parer aux empiètements ecclésiastiques (38).

De 1874 à 1959, sur soixante-deux révisions partielles de

(36) Cf. Rappard, op. cit., p. 273.

(37) Cf. Rappard, op. cit., p. 289.

(38) Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 avec les modifications intervenues jusqu'au 1er janvier 1960, Chancellerie fédérale, p. 7.

la Constitution, trente-quatre ont eu pour objet de conférer de nouvelles attributions à la Confédération, surtout en matière économique et dans le domaine des transports (39).

En 1891, l'émission des billets de banque fut centralisée.

En 1898, la compétence fédérale fut étendue à tout le domaine du droit civil et du droit pénal.

En 1915, le droit de percevoir un impôt direct de guerre fut accordé, à titre transitoire, à la Confédération. En 1917, les droits de timbre s'ajoutèrent aux sources fiscales de l'Etat central.

En 1925, la Confédération étendit ses responsabilités à l'assurance en vue de la vieillesse, de la survie et de l'invalidité.

En 1947, les dérogations permises au principe de liberté du commerce et de l'industrie furent inscrites dans la Constitution. Le pouvoir central se vit aussi imposer l'obligation de prendre "des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens", dans les limites de ses attributions constitutionnelles (Art. 31 bis).

En 1957, le droit de légiférer sur l'énergie atomique fut attribué à la Confédération.

La compétence fédérale en matière routière fut étendue en 1958.

(39) Ibid., p. 8.

En 1963, les pouvoirs culturels de la Confédération ont été élargis, par la faculté que celle-ci acquiert d'octroyer des aides financières à l'instruction publique, notamment par des bourses d'étude.

II - Dispositions constitutionnelles significatives relativement au partage des pouvoirs

L'article 2 de la Constitution définit les buts de la Confédération: 1) "assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger," 2) "maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur," 3) "protéger la liberté et les droits des confédérés," 4) "accroître leurs prospérité commune".

L'article 3 consacre la prééminence juridique des cantons. Ceux-ci "sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral".

Toutefois, "les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions" (art. 6), et celle-ci n'est accordée que sous certaines conditions, notamment si "ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la constitution fédérale" (art. 6).

Malgré la prééminence de principe de la souveraineté cantonale, il est frappant de constater l'ampleur effective des pouvoirs centraux et le degré d'unification atteint en des matières que la diversité culturelle semblait prédestiner à l'empire des particularismes cantonaux. Cette unification réalisée par des normes fédérales

a pu se faire par la participation des cantons à l'exécution de nombreuses fonctions fédérales. Le degré effectif de centralisation a pu ainsi être camouflé par une décentralisation apparente des pouvoirs.

La Confédération se réserve le droit non seulement de légiférer, mais aussi d'administrer seule les lois dans les domaines suivants: les douanes, la concession des chemins de fer, les monopoles de l'alcool, des postes, télégraphes et téléphones, de l'émission de monnaie et de la fabrication de la poudre de guerre.

La Confédération et les cantons se partagent l'exécution des lois fédérales dans l'organisation militaire, la police des étrangers, la tenue du **registre** du commerce et du registre foncier (40).

En matière civile et pénale, la législation est fédérale, tandis que "l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent aux cantons..." (art. 64).

La Confédération a la haute surveillance de l'utilisation des forces hydrauliques (41), de la police des endiguements et des forêts (42), de la chasse et de la pêche (43). Elle légifère sur le régime des banques (44).

En matière culturelle, "la Confédération a le droit de

(40) Cf. G. Sauser-Hall, Guide politique suisse, Lausanne, Payot, 1947, p. 94.

(41) Constitution, art. 24 bis.

(42) Ibid, art. 24.

(43) Ibid, art. 25.

(44) Ibid, art. 31 quarter.

créer, outre l'Ecole polytechnique fédérale existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre. Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite. Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience et de croyance. La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations" (45). "Des subventions sont allouées aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire" (46).

Ces articles de la constitution mettent en évidence le processus d'unification de normes culturelles dans un pays où trois grandes langues nationales et deux cultes religieux se partagent une population traditionnellement éprise d'autonomie locale. Toutefois, dans la réalité, il semble que les cantons aient sauvegardé leur influence prépondérante en matière scolaire, malgré les dispositions constitutionnelles qui encadrent leur politique, et malgré les subventions fédérales (47).

L'enseignement moyen relève de la juridiction exclusive

(45) Ibid, art. 27.

(46) Ibid, art. 27 bis.

(47) H. Haller, Lastenausgleich und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, Diss. Université de Zurich, 1947, pp. 69-71.

des cantons, tandis que les écoles normales et techniques sont subventionnées par la Confédération.

Bien que la Constitution de 1848 autorisa la Confédération à instituer une université fédérale, l'exercice de ce droit s'est heurté à l'opposition des cantons. Seule l'Ecole polytechnique de Zurich fut créée, et cela dès 1854.

La Confédération érigea une bibliothèque nationale en 1894, et un musée national en 1898. La création scientifique et artistique est encouragée par des subventions fédérales.

La politique fédérale vise à promouvoir des normes culturelles élevées dans l'ensemble du pays. C'est pourquoi, elle accorde des subventions spéciales aux minorités linguistiques du Tessin et des Grisons, pour permettre à celles-ci de progresser sans renoncer à leur idiome.

L'article 27 quater de la constitution fédérale autorise la Confédération à "accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction. Elle peut aussi, en complément des réglementations cantonales, prendre elle-même ou soutenir des mesures destinées à favoriser l'instruction par des bourses ou d'autres aides financières."

Dans le domaine du travail, "la Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers

contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses..." (48). En outre, "la Confédération a le droit de légiférer: a) sur la protection des employés ou ouvriers; b) sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession; c) sur la force obligatoire générale de contrats collectifs de travail... d) sur le service de placement; e) sur l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs; f) sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison... L'assurance-chômage incombe aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires ou syndicales. Le droit d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance-chômage obligatoire en général est réservé aux cantons." (49)

La sécurité sociale est également sous le contrôle de la Confédération. Celle-ci régit l'assurance en cas d'accident et de maladie (50). Tandis que la première est obligatoire pour certaines catégories de population et est subventionnée uniquement par la Confédération, l'assurance-maladie est mise en vigueur par décisions cantonales ou communales, sanctionnées par le Conseil fédéral. Les cantons et la Confédération s'en partagent le financement (51).

L'article 34 quater de la Constitution prévoit que "la Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas de

(48) Constitution, art. 34.

(49) Ibid, art. 34 ter.

(50) Ibid, art. 34 bis.

(51) Cf. Haller, op. cit., pp. 84-86.

vieillesse et l'assurance des survivants; elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité... Les assurances seront réalisées avec le concours des cantons..."

En matière de travaux publics, la Constitution accorde beaucoup de latitude à la Confédération qui "peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays..." (52) Toutefois, les pouvoirs théoriques de l'autorité fédérale ont longtemps été restreints par les prérogatives traditionnelles des cantons, surtout en matière de construction de routes. En fait, jusqu'à l'amendement constitutionnel de 1958, les cantons assumaient quasi-exclusivement la responsabilité de la construction et de l'entretien des routes. Cette activité était, dans certains cas, régie par des prescriptions et aidée par des subventions fédérales. Les routes alpestres ou stratégiques, en particulier, étaient assumées par l'autorité fédérale.

L'accroissement du trafic routier ayant démontré l'insuffisance du partage traditionnel des compétences, la Constitution fut révisée en 1958, de manière à accorder à la Confédération les pouvoirs suffisants pour assurer une expansion rationnelle du réseau routier: "La Confédération assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. Pourront être déclarées telles les voies de communication les plus importan-

(52) Constitution, art. 23.

tes présentant un intérêt pour la Suisse en général. Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance. La Confédération pourra assumer elle-même la tâche incombant à un canton, si celui-ci le demande ou si l'intérêt de l'ouvrage l'exige... Les frais de construction des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière... Réserve faite des attributions de la Confédération, les routes nationales sont placées sous la souveraineté des cantons." (53)

Les dispositions constitutionnelles relatives au régime financier, ainsi que leurs antécédents, font l'objet de la section suivante.

III - Finances publiques

L'organisation financière actuelle de la Suisse est l'aboutissement d'une longue évolution marquée par l'action de transformations économiques et sociales dans un cadre de traditions politiques très démocratiques.

Outre les communes fort autonomes, vingt-six autorités fiscales régissent actuellement le territoire suisse: celles des 19 cantons entiers, de 6 demi-cantons et de la Confédération.

Alors qu'au début de la Confédération, les attributions

(53) Constitution, art. 36 bis.

et les besoins financiers du gouvernement fédéral étaient réduits, l'industrialisation, l'urbanisation, les facteurs exogènes d'instabilité économique, ont progressivement augmenté les besoins de services collectifs, et multiplié les raisons d'intervention du gouvernement central. Cette extension de l'activité du pouvoir central a appelé un élargissement des sources fiscales, sans toutefois entamer la souveraineté fiscale des cantons et des communes.

L'organisation fiscale actuelle de la Suisse se caractérise essentiellement: 1) par la concurrence des pouvoirs fédéral, cantonaux et communaux dans le champ de l'imposition directe; 2) par la participation cantonale au produit de certaines sources fédérales de revenus; 3) par l'importance des subventions fédérales aux activités cantonales.

En vertu de l'article 42 de la Constitution, "les dépenses de la Confédération sont couvertes: a) par le produit de la fortune fédérale; b) par le produit de la régie des postes, téléphones et télégraphes, ainsi que de celle des poudres; c) par le produit net de la taxe d'exemption du service militaire. Celle-ci est perçue par les cantons pour le compte de la Confédération selon les dispositions de la législation fédérale (54); d) par le produit des droits de douane; e) par la moitié des recettes nettes que la Confédération retire de l'imposition des boissons distillées, l'autre moitié étant répartie entre les cantons proportionnellement à leur population (55);

(54) Constitution, art. 18, al. 4.

(55) Ibid, art. 32 bis, al. 9.

"La part de la Confédération aux recettes nettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants" (56); f) la part fédérale du bénéfice net de la banque centrale, les deux tiers au moins de ce bénéfice échéant aux cantons (57); g) le produit des impôts fédéraux (voir ci-après); h) le produit des émoluments et autres recettes prévues par la législation.

En raison du caractère très démocratique de l'action législative en Suisse, et de la force des traditions cantonales, l'adaptation des pouvoirs d'imposition de la Confédération s'est opérée avec retard sur le développement des responsabilités assumées par le gouvernement fédéral. Voici l'esquisse de cette évolution (58):

Au cours de la première période constitutionnelle de 1848 à 1874, les recettes douanières brutes représentaient plus de 90% des revenus de la Confédération, mais celle-ci était tenue d'en rétrocéder une partie aux cantons: 54% en 1850, 16% en 1874. Le droit théorique de la Confédération d'imposer des contributions aux cantons ne fut exercé qu'une fois, en 1849, pour financer la répression d'une insurrection.

Les cantons et les communes se finançaient principalement par les impôts directs, notamment par les droits sur la fortune.

(56) Ibid, art. 34 quater, al. 7.

(57) Ibid, art. 39, al. 4.

(58) Cf. W. Bickel, "Die öffentlichen Finanzen", Revue suisse d'économie politique et de statistique, mars-juin 1964, pp. 273-301.

Les impôts directs représentaient 25% des recettes cantonales en 1856 et 30% en 1886 (59).

A cette époque, le prélèvement fiscal des cantons dépassait de loin celui de la Confédération. Ainsi, en 1866, 82% des recettes fiscales et douanières étaient attribuées aux cantons, et 18% seulement à la Confédération (60).

A la suite de la revision constitutionnelle de 1874, la Confédération se vit attribuer l'entièreté des recettes douanières, et le revenu net des P.T.T., précédemment rétrocédé aux cantons. Ces nouvelles dispositions constitutionnelles se révélèrent défavorables aux cantons. Alors que les recettes fédérales connurent, par la suite, une expansion satisfaisante, les cantons eurent des difficultés à faire face aux besoins rapidement croissants de services collectifs. La Constitution venait de leur imposer, notamment, la gratuité de l'enseignement primaire. En conséquence, l'importance des subventions fédérales aux cantons augmenta considérablement. Par ces subventions, l'autorité fédérale finançait l'exécution par les cantons de tâches qui avaient été assignées à la Confédération, pour en assurer l'uniformité des normes. En 1913, le quart des dépenses fédérales était constitué de subventions (61).

En 1913, la fraction des recettes fiscales attribuées à la Confédération avait atteint 51%. Elles étaient presque exclusive-

(59) Cf. G. Schanz, Die Steuern der Schweiz, Band 1, p. 43, reproduit par W. Bickel, op. cit., p. 273.

(60) Cf. W. Bickel, op. cit., p. 279.

(61) Cf. W. Bickel, op. cit., p. 283.

ment le produit d'impôts indirects, alors que 75% des revenus cantonaux provenaient d'impôts directs (62).

La guerre de 1914 amorça une nouvelle phase du développement du régime financier suisse. Le coût de la mobilisation, puis celui des interventions fédérales de plus en plus importantes dans la vie économique et pour la sécurité sociale, dans l'après-guerre, ont augmenté considérablement les besoins financiers de la Confédération. Bien que les dépenses des cantons crûrent, elles aussi, dans des proportions sensibles, le centre de gravité des finances publiques se déplaça davantage vers le pouvoir central. La part de la Confédération dans les recettes fiscales totales passa de 32.6% en 1913 à 43.2% en 1932 (63), et à 44.6% en 1938 (64).

Pour faire face à des augmentations considérées comme temporaires des besoins financiers de la Confédération, celle-ci fut autorisée, en 1915, à prélever un impôt de guerre non renouvelable, par un article constitutionnel qui serait abrogé de plein droit après la perception de cet impôt (65). Celui-ci fut complété en 1916, par une taxe sur les bénéfices de guerre réalisés pendant la période de 1915 à 1920 (66). En 1919, la Confédération obtint le droit de percevoir un impôt extraordinaire destiné à amortir le coût de la mobilisation au cours de la guerre. Cet impôt, perçu

(62) Ibid, p. 285.

(63) Ibid, p. 289.

(64) Ibid, p. 294.

(65) Cf. Rappard, op. cit., p. 325.

(66) Cf. E.P. Pechel, Die Einkommensteuer im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Diss. Université de Zurich, 1951, p. 56.

par périodes de quatre ans, fut prélevé jusqu'en 1932. L'année 1933 fut exempte d'impôt direct fédéral; ce fut la seule de 1916 à nos jours. Dès 1934, la Confédération préleva une contribution de crise dans le but de compenser le déclin des recettes douanières et l'augmentation des dépenses de secours. Elle fut prélevée tous les deux ans, de 1934 à 1940. Cet impôt direct ne fut pas autorisé par un amendement constitutionnel, mais il fut fondé sur le droit de nécessité fiscale (67).

A la contribution de crise succéda, en 1941, l'impôt pour la défense nationale. Il fut décrété en vertu des pouvoirs spéciaux accordés au gouvernement central en 1939 pour la protection de la neutralité suisse. Deux prélèvements sur la fortune, appelés sacrifices pour la défense nationale, et une taxe sur les bénéfices de guerre s'ajoutèrent à l'impôt pour la défense nationale.

A cause des difficultés d'un accord sur une revision du système fiscal, le régime fiscal de temps de guerre fut prorogé, moyennant quelques modifications mineures, jusqu'en 1958.

La revision constitutionnelle de 1958 n'apporta, toutefois, aucune réforme importante du régime fiscal. Elle n'habilita pas définitivement la Confédération à percevoir un impôt sur le revenu. L'impôt pour la défense nationale fut prorogé jusqu'en 1964.

L'article 41 ter de la Constitution stipule que "Pendant les années 1959 à 1964, la Confédération peut percevoir, outre les

(67) Cf. Pechel, op. cit., p. 57.

impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41 bis, un impôt sur le chiffre d'affaires, un impôt pour la défense nationale et un impôt sur la bière..."

L'impôt pour la défense nationale "frappe le revenu des personnes physiques, ainsi que le rendement net, le capital et les réserves des personnes morales".

L'article 41 bis prévoit, à titre permanent, le droit pour la Confédération de percevoir, notamment, des droits de timbre, un impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers, un impôt sur le tabac.

En 1963, ce régime transitoire fut à nouveau prorogé, et ce jusqu'en 1974.

Le gouvernement fédéral n'a donc pas encore réussi à obtenir un pouvoir permanent d'imposition directe.

C'est en matière de taxation directe que la souveraineté cantonale et l'autonomie communale se sont le mieux conservées. Ceci rend le système fiscal extrêmement hétéroclite: les trois pouvoirs perçoivent l'impôt sur le revenu personnel, ceux sur la fortune et sur les profits commerciaux. Les principes et les barèmes d'imposition varient de canton à canton et, au sein d'un même canton, d'une commune à l'autre. En 1964, dans les chefs-lieux de cantons, un revenu du travail de 10.000 francs d'une personne mariée sans enfant était taxé par le canton et la commune à des taux variant entre 2.3 et 6.4%. Pour un revenu du travail de 40.000 francs, la dispersion s'étendait de 6.7 à 16.4%. Les chiffres correspondants relatifs à

l'impôt fédéral pour la défense nationale étaient comparativement modestes: 0.2 et 2.5% (68).

Cette diversité intercantonale et intercommunale des impôts est cause d'inefficacités économiques, les conditions naturelles de concurrence interrégionale et interlocale étant faussées par la disparité des impôts. En outre, la progressivité effective des barèmes est moindre que la progressivité voulue, en raison des déplacements de domicile induits par les disparités. L'impôt fédéral augmente quelque peu l'effet redistributif de la charge fiscale totale, par une progressivité accusée de son impôt sur le revenu et la fortune. Mais, en 1963, la Confédération ne percevait que 13% des impôts sur le revenu et la fortune, tandis que les cantons et les communes se partageaient à peu près également le reste (69).

Le tableau suivant illustre les ponctions fiscales relatives de la Confédération, des cantons et des communes en 1938 et en 1963, et ce pour les différentes catégories d'impôts.

(68) Bureau fédéral de statistique, Charge fiscale en Suisse, 1964, Statistiques de la Suisse, 386^e fascicule.

(69) Bureau fédéral de la Statistique, Finances et impôts de la Confédération, des cantons et des communes, 1962/63, Statistiques de la Suisse, 376^e fascicule.

Recettes fiscales selon
leurs sources et leurs bénéficiaires
(en %)

	<u>Confédération</u>		<u>Cantons</u>		<u>Communes</u>	
	<u>1938</u>	<u>1963</u>	<u>1938</u>	<u>1963</u>	<u>1938</u>	<u>1963</u>
Total des impôts	44.6	46.2	28.6	29.3	26.8	24.5
Impôts sur le revenu et la fortune	10.5	13.4	41.4	43.5	48.1	43.1
Impôts sur les trans- ferts de fortune	66.2	50.2	29.2	42	4.6	7.8
Impôts sur la consom- mation et droits de douane	90.1	92	8.8	7.3	1.1	0.7

Source: Statistiques de la Suisse, Finances et impôts.

En 1963, les impôts sur le revenu et la fortune fournis-
saient 55% des recettes fiscales totales, ceux sur les transferts de
fortune 6.1%, et les impôts sur la consommation et les droits de
douane 38.9%. En 1938, ces pourcentages étaient respectivement, 54,
10.5 et 35.5% (70).

Ces indications montrent que la structure fiscale suisse
n'a pas sensiblement changé depuis un quart de siècle, malgré le
glissement des pouvoirs vers le centre.

L'égocentrisme cantonal en matière fiscale ressort du fait
que chaque fois que la Confédération a réussi à se constituer de
nouvelles sources de revenus, les cantons ont exigé une participa-

(70) Statistiques de la Suisse, Finances et impôts de la Confédéra-
tion, des Cantons et des Communes, 1962/63.

tion à ces nouvelles recettes, en dédommagement de l'infraction à leurs prérogatives. En 1963, la Confédération restitua de ce chef aux cantons 30% de l'impôt pour la défense nationale, 20% des droits de timbre et de la taxe d'exemption du service militaire, une partie du profit du monopole de l'alcool, du bénéfice net de la Banque nationale, et même des amendes fédérales (71).

En 1962, 5.1% des recettes cantonales provenaient de la participation aux recettes fédérales (72). Alors que la Constitution de 1848 prévoyait des contributions cantonales au financement des dépenses fédérales, la réalité s'est déroulée autrement. Les cantons ont exploité leurs droits et prérogatives traditionnels en rançonnant la Confédération chaque fois que celle-ci fut acculée par les circonstances à étendre ses sources de revenu. Comme les cantons sont demeurés les percepteurs des impôts directs fédéraux, sauf de l'impôt complémentaire sur le revenu de la fortune (73), les transferts de la Confédération aux cantons représentent, dans une certaine mesure, une indemnisation pour les frais de perception.

La remise aux cantons d'une partie des revenus fédéraux ne donne lieu qu'à une faible redistribution intercantonale du revenu. Les ristournes se font, en effet, au prorata des perceptions dans chaque canton, à l'exception du profit de la Banque nationale,

(71) Ibid, pp. 71, 73.

(72) Ibid, p. 22.

(73) Cf. H. Rossi, Die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen, Diss. Université de Zurich, 1952, pp. 104 et 110.

du produit du monopole de l'alcool, de la taxe de timbre et de l'impôt complémentaire sur la fortune. Les recettes de cette dernière catégorie sont réparties en proportion des populations cantonales (74).

Grâce à leur force de négociation avec le pouvoir central, les cantons ont, en général, sauvegardé et même amélioré leur aisance financière. Non seulement ils ont préservé l'intégrité de leurs pouvoirs de taxation, mais ils ont réussi à jouir d'une partie du produit du système fiscal fédéral. Le financement des dépenses fédérales en est rendu d'autant plus onéreux (75).

Le contraste surprenant entre l'étendue des responsabilités constitutionnelles de la Confédération, d'une part, et la limitation des pouvoirs fiscaux fédéraux, d'autre part, est résolu par le système des subventions conditionnelles par lesquelles les cantons deviennent, en fait, les agents exécutifs du pouvoir central. En 1963, les subventions représentaient 22% du total des dépenses fédérales (76). Ces subsides étaient affectés aux fins décrites dans le tableau suivant:

(74) Cf. H. Abegg, Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen, Diss. Université de Zurich, 1948, pp. 91, 92.

(75) Cf. H. Rossi, op. cit., pp. 111-113.

(76) Statistiques de la Suisse, 376e fascicule, p. 12.



Affectation des subventions fédérales en 1963

Agriculture:	385.5 millions de francs			
Transports et communications:	210.9	"	"	"
Hygiène, politique sociale et utilité publique:	128.9	"	"	"
Culture, sciences, enseignement et formation professionnelle:	98.1	"	"	"
Sylviculture, protection des animaux, pêche, corrections de cours d'eau:	33.7	"	"	"
Oeuvres d'entr'aide et institutions internationales:	22.7	"	"	"
Industrie, artisanat, commerce:	14.5	"	"	"
Formation militaire hors-service et sports:	3.9	"	"	"
Justice et politique:	2.4	"	"	"

Source: Statistiques de la Suisse, Finances et impôts, 1962/63.

Les recettes des cantons étaient constituées à raison de 8,1% de subventions fédérales proprement dites, et de 12,2% de remboursements de la Confédération, essentiellement pour les routes nationales. A ces 20.3%, s'ajoutent les 5.1% de participation aux recettes fédérales. Les impôts cantonaux ne fournissaient que 51.8% des recettes totales (77).

L'importance relative des diverses sources de revenus varie énormément d'un canton à l'autre. Ainsi, en 1962, 45.9% des recettes du canton Uri provenaient de subventions fédérales, alors que Genève n'obtenait que 2.7% de ses revenus de cette source.

Certaines subventions sont prévues dans la Constitution, notamment en faveur des cantons de Uri, des Grisons, du Tessin et

(77) Ibid, pp. 40, 41.

du Valois, en raison de leurs routes alpestres internationales (78). Le Tessin reçoit, en outre, une subvention pour promouvoir sa culture minoritaire. Les autres subventions sont réparties, selon des modalités diverses (79), pour exécuter la politique fédérale en matière d'instruction publique, de ponts et chaussées, d'endiguements et corrections fluviales, d'agriculture, de sylviculture, d'hygiène publique, de prévoyance sociale et de travaux publics (80).

L'étendue de l'intervention fédérale dans les activités cantonales n'est mesurée qu'en partie par le transfert de revenu du pouvoir central aux cantons. Si ceux-ci perçoivent, en moyenne, de 15 à 20% de leurs revenus de la Confédération, l'affectation d'une fraction plus appréciable de leurs dépenses est déterminée par la participation cantonale au financement des activités subventionnées. En fait, dans la mesure de leur participation financière aux activités dirigées ou surveillées par le gouvernement fédéral, les cantons subventionnent l'action unificatrice de celui-ci.

En 1962, l'ensemble des dépenses publiques cantonales se décomposait comme suit, en pour-cent du total (81):

Ponts et chaussées:	21%
Instruction publique:	19%
Bâtiments, corrections fluviales:	13%
Hygiène publique:	11%
Administration générale:	7.5%
Justice et sûreté:	7.5%

(78) Cf. Constitution, art. 36 ter.

(79) Cf. Abegg, op. cit., pp. 92-94.

(80) Statistiques de la Suisse, 376e fascicule, p. 92.

(81) Ibid, pp. 8, 9.

Intérêts:	5.5%
Assistance publique:	4%
Assistance vieillesse:	3%
Autres mesures de prévoyance sociale:	2%
Militaire:	2%
Domaines et forêts:	1.4%
Cultes:	1%

S'il n'est pas possible de préciser la fraction des dépenses cantonales conditionnées ou influencées par des normes ou directives fédérales, l'on peut présumer que, probablement, plus de la moitié des dépenses cantonales sont soumises à des normes confédérales.

L'importance relative des dépenses publiques fédérales, cantonales et communales, ainsi que celle des recettes fiscales par rapport au revenu national est illustrée par le tableau suivant:

Dépenses publiques et recettes fiscales
(en pour-cent du revenu national)

	<u>1938</u>	<u>1962</u>	<u>Accroissements</u> (en %)
<u>Dépenses publiques</u>			
- fédérales	6.8	9.8	44
- cantonales	7.7	12.0	55
- communales	<u>5.0</u>	<u>6.4</u>	28
- totales	19.5	28.2	44
<u>Recettes fiscales</u>			
- fédérales	5.3	8.7	64
- cantonales	3.4	4.9	44
- communales	<u>3.1</u>	<u>4.3</u>	40
- totales	11.8	17.9	52

Sources: - Statistiques de la Suisse, Finances et impôts, 1962/63.
- Bickel, "Die Öffentlichen Finanzen", Revue suisse d'économie politique et de statistique, mars-juin 1964, p. 293.

Ce tableau met en évidence deux tendances significatives: la croissance plus rapide des dépenses cantonales, en dépit du processus de centralisation des pouvoirs, et l'augmentation plus forte des recettes fiscales fédérales, en dépit de la résistance populaire à l'extension des pouvoirs fiscaux fédéraux. La centralisation de la politique économique s'opéra, par conséquent, par un transfert croissant de fonds fédéraux aux cantons. Ceux-ci deviennent ainsi de plus en plus des exécutants de la politique fédérale.

IV - Politique économique

L'article 31 bis de la Constitution dispose que "Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération prend des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens... Elle doit... respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie".

L'intervention de l'Etat en Suisse s'est développée en plusieurs phases (82), en fonction principalement de la conjoncture économique.

La fondation de la Confédération correspond à l'apogée de l'époque libérale. Il s'agissait alors d'élargir l'aire des marchés en vue d'assurer une plus grande efficacité des ressources nationales. Toutefois, dès cette époque, se manifestait déjà une aspiration latente à une économie de bien-être dont les exigences ne

(82) Cf. E. Gruner, "100 Jahre Wirtschaftspolitik", Revue suisse d'économie politique et de statistique, mars-juin 1964, pp. 35-70.

correspondaient pas nécessairement aux conditions sociales résultant du développement économique spontané. Les instruments de cette politique étaient essentiellement d'ordre financier: progressivité de l'impôt, imposition des héritages, gratuité scolaire, etc.

La pénurie de crédit à cette époque fut combattue dans le cadre cantonal, par la création de banques cantonales. Celles-ci étaient financées à même les recettes fiscales, et octroyaient des prêts à taux réduits à l'agriculture et même à l'industrie (83).

La protection de travail d'usine faisait aussi l'objet de réglemens cantonaux.

Avec le retournement de la conjoncture après 1870 s'amorce une nouvelle phase de l'interventionnisme. La crise des chemins de fer et des industries exportatrices amena la Confédération à intervenir de manière à protéger les industries existantes contre les à-coups de la conjoncture internationale.

Cet interventionnisme conservateur ou défensif émanait d'une coopération de plus en plus étroite entre les pouvoirs publics et les représentants des industries privées.

Cette période connut un développement rapide de la législation commerciale, et un recours de plus en plus poussé aux subventions fédérales, notamment en faveur de l'agriculture et de la formation professionnelle. Par rapport aux dépenses totales de la Confédération, ces subventions passèrent de 4.4% en 1870 à 24% en

(83) Ibid, p. 42.

1913 (84).

La nouvelle ère expansionniste, qui s'amorça à la fin du siècle pour ne se terminer qu'en 1930, ne fit pas reculer l'intervention de l'Etat, mais en changea le caractère.

D'une part, la morphologie du capitalisme avait changé: la dimension des entreprises avait augmenté, ainsi que la cohésion entre elles et leur pouvoir monopolistique; d'autre part, l'idéologie socialiste avait secrété des programmes d'action plus concrets et cohérents, qui visaient essentiellement à restreindre le domaine de l'entreprise privée et à améliorer la sécurité sociale.

Pour combattre l'influence d'intérêts étrangers, ainsi que celle de magnats nationaux trop puissants, la Confédération procéda à la nationalisation des chemins de fer, et intervint dans le secteur bancaire et dans celui de l'électricité.

Ce mouvement d'étatisation fut toutefois enrayé par la faiblesse de la gauche socialiste auprès de l'électorat.

Avec la grande dépression qui suivit 1930, la Confédération dut assumer le rôle de sauveteur et de protecteur de tous ceux dont l'existence était menacée par la conjoncture internationale.

L'appel à l'action collective salvatrice n'était pas uniforme: il visait soit à l'instauration d'un ordre corporatif, soit à une planification socialiste, soit à des interventions de type

(84) E. Gruner, op. cit., p. 48.

traditionnel (85).

La tendance corporative s'affirma davantage chez les Suisses romands qui voyaient dans l'association professionnelle une certaine garantie contre le socialisme d'Etat. C'est dans le cadre cantonal que l'on espérait, à cette époque, pouvoir réformer les institutions libérales, en vue de protéger les entreprises moyennes, de garantir l'autodétermination des groupes d'intérêts et d'organiser la coopération paritaire du capital et du travail (86).

La gauche socialiste proposa un "Plan du Travail" en 1935 en vue de combattre la crise.

En pratique, la Confédération eut recours à une gamme de mesures protectrices pour atténuer les répercussions intérieures de la dépression mondiale.

Depuis la dernière grande guerre, l'expansion vigoureuse et spontanée qu'a connue l'économie suisse a modifié la philosophie de l'action de l'Etat. Plutôt que de se soucier de sauvegarder les activités traditionnelles contre la concurrence, les pouvoirs publics ont été plus préoccupés de régulariser l'expansion générale.

En 1953, l'article 31 quinquies fut introduit dans la Constitution. Il prévoit que "La Confédération prend conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage. Elle édic-

(85) Ibid, p. 57.

(86) Cf. E. Gruner, op. cit., p. 59.

tera des dispositions sur les moyens de procurer du travail". L'article 32 définit le rôle des cantons à cet égard: "Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. En règle générale, ils seront chargés d'exécuter les dispositions fédérales".

C'est ainsi que "la loi fédérale du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail" stipule que "La Confédération réunit dans un programme général de lutte contre le chômage les mesures qu'elle-même et les cantons ont préparées. Elle est autorisée à recueillir, en s'adressant aux cantons, les données statistiques qui lui sont nécessaires..." C'est en vertu de cette loi qu'il est procédé périodiquement à une enquête sur les programmes d'investissements de la Confédération, des cantons, villes, communes, des chemins de fer privés et des usines d'électricité privées. Ces programmes, purement indicatifs, s'étendent sur des périodes de cinq ans.

Une loi fédérale de 1951 visait à influencer indirectement le flux des investissements privés. Elle accordait des avantages fiscaux aux entreprises qui accumuleraient des réserves de capitaux en prévision d'un fléchissement de l'activité économique. Les entreprises qui se constitueraient de telles réserves à même leurs profits se verraient rembourser l'impôt fédéral de la défense lorsque ces fonds seraient utilisés conformément à la politique conjoncturelle. Comme l'expansion s'est déroulée de façon presque continue depuis lors, l'accumulation de fonds en vertu de cette loi s'est ralentie sensiblement au cours de ces dernières années.

La politique conjoncturelle en Suisse est plutôt latente que vraiment effective. La politique fiscale, en particulier, n'a guère d'effet stabilisateur. Le poids relativement considérable de la taxation et des dépenses publiques aux niveaux des cantons et des communes, exerce plutôt un effet d'instabilité sur la conjoncture globale: en période de prospérité les gouvernements ont tendance à réduire les taux d'impôt et à augmenter leurs dépenses.

Il semble même que les autorités fédérales ne fassent pas toujours pleinement usage des possibilités restreintes d'action budgétaire anti-cyclique. Ainsi, en 1961, alors que l'essor économique atteignait son point culminant, l'excédent du budget a été le plus faible qui ait été enregistré depuis 1953 (87).

L'action du pouvoir fédéral pour freiner l'expansion excessive des investissements au cours des années récentes a consisté en exhortations, pour inciter le secteur privé et les autorités cantonales à modérer l'activité dans le bâtiment et les travaux publics (88).

Non seulement l'action budgétaire des pouvoirs publics sur la conjoncture est-elle insuffisante, mais la Banque nationale n'est pas équipée des instruments d'action maintenant classiques des banques centrales: elle n'est pas habilitée à effectuer des opérations d'open market ni d'imposer des coefficients de réserve aux banques commerciales. En 1962, la Banque nationale et les instituts finan-

(87) OCDE, Suisse, 1963, p. 20.

(88) Ibid, p. 21.

ciers ont conclu un accord en vue de limiter l'octroi de crédit aux particuliers et aux pouvoirs publics. Ce rationnement du crédit a posé le problème de l'allocation des fonds disponibles. Certaines priorités ont été prévues, notamment en faveur de régions où la "surchauffe" est moindre.

Bien que la Suisse n'ait pas de politique gouvernementale dite "de développement" global ou régional, la Confédération veille à promouvoir un certain équilibre entre les niveaux de prospérité des différentes régions. Les cantons alpestres, en particulier, bénéficient d'aides directes et indirectes. Ces dispositions sont très variées. Elles concernent, notamment, l'écoulement des produits agricoles de ces régions, le soutien du travail à domicile, la promotion du tourisme, un traitement préférentiel dans les achats de l'Etat, des tarifs ferroviaires et postaux préférentiels, des allocations sociales aux paysans de la montagne. Ces cantons plus pauvres bénéficient de mesures de péréquation financière et de traitements préférentiels dans la politique de rationnement du crédit.

V - Conclusions

1. Malgré l'attachement des Suisses à l'autonomie communale et à la souveraineté cantonale, les fonctions de la Confédération se sont multipliées et étendues depuis un siècle.
2. L'extension des compétences centrales a toutefois été dissimulée par l'utilisation des administrations cantonales comme agents d'exécution des politiques fédérales. Celles-ci ont eu comme ob-

jectif de faire accepter des normes nationales a-linguistiques et a-religieuses en matière de services publics. Par l'intermédiaire des cantons et des communes, le pouvoir central a ainsi pu unifier sans centraliser. Cette unification n'est pas une uniformisation: les couleurs locales n'ont pas été ternies.

3. L'adaptation de l'appareil fiscal s'est faite avec retard par rapport à l'évolution des responsabilités gouvernementales. Le peuple n'a pas encore voulu entériner les conséquences fiscales des tâches qu'il a imposées à la Confédération. Le régime fiscal, peu systématisé, comporte des inconvénients surtout d'ordre conjoncturel.
4. Malgré l'inégalité numérique de ses groupes ethniques, la Suisse ne connaît pas de problème de domination culturelle interne. La subdivision de chaque groupe culturel, à l'exception des Tessinois, en cantons autonomes, et le multilinguisme effectif de l'administration centrale, ont prévenu toute frustration linguistique. Chaque groupe ethnique est toutefois dominé par un grand voisin qui le sustente culturellement.

Chapitre 8

LA YUGOSLAVIE

I - Introduction

Charnière entre l'Occident et l'Europe soviétique, la Yougoslavie est passée d'un régime monolithique et centralisé à un système qui a généré d'extrême décentralisation et de démocratisation, dans lequel les mécanismes des prix ont été reconstitués dans le cadre de plans souples.

Pays à deux alphabets (latin et cyrillique), trois religions (serbe orthodoxe, catholique romaine et musulmane), quatre langues (serbe, croate, slovène et macédonien), cinq nationalités (serbe, croate, slovène, macédonienne et monténégrine), la Yougoslavie est une fédération de six républiques (Serbie, Croatie, Slovénie, Macédoine, Monténégro, Bosnie-Herzégovine).

Les groupes ethniques, parfois féroceement hostiles les uns envers les autres, ont été marqués par des histoires fort dissemblables, qui expliquent en partie l'inégalité du développement économique des différentes régions du pays. Alors que la partie sud-est du pays vit son développement arrêté par l'occupation turque du 15^e au 19^e siècle, la Croatie et la Slovénie prirent une certaine avance sous la domination austro-hongroise.

La Yougoslavie se caractérise, au point de vue politique, par des institutions fédérales et une extrême déconcentration apparente du pouvoir. Au point de vue économique, l'organisation de

la production est concurrentielle dans le cadre de plans. Au point de vue social, les effets de domination ont été éliminés par l'institution de la propriété sociale et de l'autogestion des entreprises et des institutions sociales en général.

II - Pouvoir populaire et organisation politique

Trois constitutions jalonnent l'évolution des institutions yougoslaves, de l'autocratie quasi-absolue à l'autogestion économique et sociale: celles de 1946, de 1953 et de 1963.

La Constitution de 1946 consacrait l'étatisme de type stalinien: "tout le pouvoir émane du peuple et appartient au peuple", mais le peuple "l'exerce par l'intermédiaire des organes représentatifs du pouvoir de l'Etat" (art. 6). La loi constitutionnelle de 1953, libéralisa le régime, essentiellement par l'institution de l'autogestion ouvrière et communale.

La Constitution de 1963 institue formellement le gouvernement par le "peuple travailleur": "le peuple travailleur est seul titulaire du pouvoir et de la gestion des affaires sociales" (art. 71). L'article 72 stipule que "Nul ne peut exercer une fonction publique, si elle ne lui a été confiée, conformément à la loi, par les citoyens ou les organes qu'ils élisent".

Ce transfert de pouvoir du sommet à la base se reflète dans l'évolution du statut des institutions politiques, de la commune à l'Etat fédéral. Tandis que sous les constitutions de 1946 et de 1953, le pouvoir fédéral était tout-puissant, la Constitution

de 1963 dote les républiques, les unités régionales, les arrondissements et les communes d'une très large autonomie politique et économique.

A - La commune

En ce qui concerne la commune, la Constitution de 1963 stipule que "l'autogestion des citoyens dans la commune est la base politique du système social et politique unique" (art. 73). L'article 96 définit les fonctions de la commune: "C'est dans la communauté sociale et politique de base que s'effectuent: - la création des conditions matérielles et autres conditions nécessaires au travail des hommes et au développement des forces productives; l'orientation et la coordination du développement de l'économie et des services sociaux, ...l'exercice des autres fonctions de la communauté sociale, à l'exception de celles que la Constitution définit comme des droits et devoirs de la république ou de la fédération".

L'exercice des pouvoirs communaux est surveillé par la république. Celle-ci est, en outre, tenue d'octroyer "des moyens financiers complémentaires" aux communes qui ne peuvent financer par leurs ressources propres les tâches qui leur incombent (art. 100).

B - L'arrondissement

L'arrondissement, autrefois chargé de responsabilités administratives importantes, est, depuis la Constitution de 1963, une communauté de communes, instituée "en vue de l'exercice des fonctions intéressant deux ou plusieurs communes" (art. 105).

C - Les républiques

Les six républiques qui constituent la Fédération yougoslave étaient, sous la Constitution de 1946, théoriquement souveraines et même libres de se séparer de la Fédération. En fait, leur autonomie fut fictive jusqu'à la Loi constitutionnelle de 1953, qui consacra dans les institutions politiques la décentralisation économique et administrative amorcée en 1950.

La Constitution de 1963 accentue encore la décentralisation en faisant de la république un cadre d'autogestion sociale: "Dans la république, le peuple travailleur exerce l'autogestion sociale, réglemente les rapports sociaux, oriente le développement de l'économie et des services sociaux ...assume toutes les fonctions sociales présentant un intérêt commun pour la vie politique, économique et culturelle, ainsi que pour le développement social dans la république, sauf si la présente Constitution dispose qu'elles relèvent des droits et devoirs de la Fédération. Les droits et devoirs de la république sont déterminés par la constitution de la république, conformément aux principes de la présente Constitution" (art. 108).

Les républiques jouissent donc d'une large autonomie dans leur gestion interne, mais la Constitution fédérale veille à sssurer l'unité du système politique, économique, social et judiciaire.

D - Les provinces autonomes

Les républiques sont autorisées à instituer des provinces autonomes "sur les territoires à structure nationale particulière

ou présentant d'autres particularités ...sur la base de la volonté exprimée par la population de ces territoires" (art. 111). Ces décisions doivent être sanctionnées par la Constitution fédérale.

La Constitution de 1963 constate que "La République socialiste de Serbie comprend les provinces autonomes de Vuvodine et Kossovo-Metohija, qui ont été instituées en 1945 en vertu d'une décision de l'Assemblée Nationale de la République populaire de Serbie..." (art. 111).

"Les droits d'autonomie, les devoirs et les principes fondamentaux de l'organisation des provinces autonomes sont déterminés par la Consitution de la République" (art. 112).

E - La Fédération

L'article 1er de la Constitution de 1963 met en évidence l'égalité en droits des peuples yougoslaves et le caractère libre de leur union en une fédération. Dans la préambule, il est même stipulé que le droit de chaque peuple à l'autodétermination comporte le droit de sécession. Ceci ne semble toutefois n'être qu'une déclaration de principe sans portée réelle dans les circonstances actuelles.

Les articles 113 à 159 de la Constitution définissent les droits et responsabilités de la Fédération. Outre les fonctions classiques de garantie de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, et de relations internationales, la Fédération est responsable de "l'unité du système social, économique et politique, l'unité de l'économie du pays, l'orientation et la coordination du dévelop-

pement économique général, les libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen" (art. 113). Les peuples fédérés "harmonisant leurs intérêts politiques, économiques, culturels et leurs autres intérêts communs" (art. 113).

L'article 116 stipule très explicitement que "La Fédération a le droit et le devoir d'assurer l'unité du système économique et du système de répartition du produit social". En vertu de l'article 117, "La Fédération assure l'unité du système monétaire et de crédit..."

Pour l'exercice de ses droits et devoirs constitutionnels, dans le cadre d'un système juridique unique, la Fédération édicte trois types de lois: des lois exclusives, des lois fondamentales et des lois générales (art. 119, 1er al.).

Les lois exclusives se rapportent notamment au régime de la propriété, à la monnaie et au système bancaire (art. 161).

Dans les domaines où la Fédération édicte des lois exclusives, les républiques peuvent réglementer certaines questions en l'absence de loi fédérale, ou si elles y sont autorisées par la loi fédérale" (art. 119, al. 3).

Les lois fondamentales concernent notamment le régime des organisations économiques, du travail, des impôts, des ressources naturelles, de la sécurité sociale, des transports (art. 161). Dans les domaines où la Fédération édicte des lois fondamentales, les républiques réglementent les rapports qui ne sont pas réglementés par la loi fédérale; en l'absence de la loi fédérale, elles

peuvent réglementer complètement tous les rapports d'un domaine donné" (art. 119, al. 4).

"Les lois générales définissent les principes généraux de la réglementation des rapports intéressant l'unité fondamentale du système social et politique" (art. 120, al. 2). "La Fédération peut édicter des lois générales dans les domaines de l'éducation et de la culture, de la santé publique, de la prévoyance sociale, et dans des autres secteurs dont la présente Constitution ne dispose pas que la Fédération édicte d'autres lois fédérales" (art. 120, al. 1).

"Les républiques édictent leurs lois en se conformant aux principes définis par la loi générale" (art. 120, al. 4).

"Les lois générales ne sont pas appliquées directement" (art. 120, al. 5).

En matière économique, "La Fédération détermine l'orientation générale du développement économique du pays, ainsi que les rapports fondamentaux dans la répartition du produit social; coordonne le développement de l'économie ainsi que les rapports entre les branches et secteurs économiques; définit l'orientation et les conditions des échanges économiques avec l'étranger; égalise les conditions générales de travail et d'acquisition du revenu afin de mettre en oeuvre le principe de la répartition selon le travail fourni ..." (art. 121).

L'article 123 institue un fonds spécial de la Fédération pour financer le progrès économique accéléré des républiques et

régions insuffisamment développées.

F - Les assemblées gouvernementales

Le système représentatif du gouvernement subit d'intéressantes modifications depuis 1946. Au cours de la première période constitutionnelle, les assemblées des communes, des arrondissements et des républiques étaient unicamérales, alors que l'assemblée fédérale se composait d'un conseil fédéral et d'un conseil des nationalités. La Loi constitutionnelle de 1953 dota toutes les assemblées d'un conseil de producteurs. Celui-ci se substitua au conseil des nationalités dans l'assemblée fédérale.

La Constitution de 1963 a modifié à nouveau la composition des assemblées. Celles des communes et des arrondissements ont deux chambres: un conseil politique et un conseil des organisations de travail. Les assemblées de la Fédération, des républiques et des provinces autonomes sont composées de cinq chambres: un conseil politique, et quatre conseils dits d'autogestion sociale, à savoir, le conseil économique, le conseil de l'éducation et de la culture, le conseil social et sanitaire et le conseil de l'organisation politique. Ce sont les communes qui élisent les délégués dans les quatre conseils de gestion sociale.

Les assemblées ne représentent pas le peuple par l'intermédiaire des partis, mais prétendent le représenter plus directement selon les divers aspects de l'activité humaine. Dans son préambule, la Constitution de 1963 consacre les rôles respectifs de l'Alliance socialiste et de la Ligue des communistes. La première

est "le point d'appui le plus large de l'activité sociale et politique et de l'autogestion sociale du peuple travailleur". La seconde "est l'animatrice principale de l'activité politique destinée à protéger et à développer les acquisitions de la révolution socialiste et les rapports socialistes, et surtout à renforcer la conscience sociale et démocratique socialiste des hommes".

III - Organisation économique et planification

A - Le processus de décentralisation

La Yougoslavie a fait, au cours des vingt dernières années, l'expérience unique du passage de l'étatisme quasi-intégral et centralisé à un régime qui génère de propriété sociale, d'autogestion sociale, de marchés quasi-libres encadrés de plans souples.

Au lendemain de la guerre, la Yougoslavie emprunta le modèle soviétique d'organisation économique. La nationalisation fut étendue à presque toutes les activités. Une Commission fédérale du Plan régissait de façon impérative l'ensemble de l'économie. Les activités des entreprises étaient étroitement réglementées en vue de réaliser, de façon quasi-coercitive, les objectifs très détaillés du Plan.

La rupture avec le Cominform, en 1948, compromit la réalisation du premier plan quinquennal (1947-1951) par les sanctions économiques qu'elle entraîna de la part de l'URSS. Elle eut, par contre, comme avantage d'inciter les Yougoslaves à un examen critique des méthodes d'organisation soviétique. Ce fut le départ d'une recherche expérimentale de nouveaux modes d'organisation, de gestion

et de planification économique et sociale.

La loi du 2 juillet 1950 institua l'autogestion des entreprises par les travailleurs. Ceux-ci élisent un conseil ouvrier qui, à son tour, élit un comité de gestion dont le directeur fait partie d'office. Le directeur est nommé, depuis 1952, par le conseil de la commune. Il représente, d'ailleurs, les intérêts de la communauté dans l'entreprise.

Les entreprises autogérées ne sont plus soumises à des directives autoritaires relativement à leurs programmes de production. Elles vendent et achètent librement sur les marchés. La Commission fédérale du Plan fut, d'ailleurs, supprimée en 1951.

B - Propriété sociale et autogestion

Le régime de la propriété en Yougoslavie se distingue de celui des autres pays socialistes, par le fait que l'Etat n'y est pas propriétaire. La propriété est "sociale" et non étatique. Ce qui n'est pas approprié privément (exploitation paysannes de 10 hectares maximum et logements servant aux besoins personnels des propriétaires) appartient à tous, en général, et à personne en particulier. Ni l'Etat, ni les individus n'exercent de droits de propriété sur les biens sociaux.

L'autogestion sociale est le second principe fondamental de l'organisation économique actuelle du pays. Elle embrasse non seulement les entreprises mais aussi les institutions sociales, telles les écoles, les institutions culturelles, sanitaires, etc. Elle s'étend même à tous les organes du pouvoir par le fait que,

depuis 1953, les représentants des travailleurs participent, par les Conseils de producteurs, aux assemblées de toutes les communautés socio-politiques.

C - La planification

Les entreprises sont autogérées de façon complètement autonomes dans le cadre des lois et des marchés. L'idéal de l'économie libérale semble donc avoir été reconstitué en Yougoslavie, du moins en principe. L'abolition de la planification autoritaire n'a toutefois pas signifié l'abdication des pouvoirs publics à l'égard de l'orientation générale de l'évolution économique. Les aspirations au développement économique harmonieux et rapide se sont traduites en une activité planificatrice intense à tous les échelons du pouvoir politique et au sein des organisations économiques.

Au niveau fédéral, la préparation des plans, dits "sociaux", incombe au Bureau fédéral de planification, dont le directeur est membre du Conseil exécutif fédéral. Chaque république dispose de son propre bureau de planification. Il en est de même des provinces autonomes, des districts et des communes. A ces différents échelons, les plans s'élaborent quasi simultanément, de façon autonome mais coordonnée par un échange d'informations.

Le type de planification dépend évidemment de l'échelon politique auquel le plan se rapporte. Alors que le plan fédéral est relativement abstrait et macroéconomique, les plans des républiques, et encore plus, ceux des districts et communes, ont pour objet les développements concrets régionaux ou locaux. On y prévoit l'expansion

sion des infrastructures, l'urbanisation, les implantations ou expansions industrielles importantes, etc. Pour les communes, les plans sont l'instrument essentiel de l'autogestion sociale décentralisée. L'administration directe du développement économique se fait au sein des communes, dans le cadre indicatif des plans républicain et fédéral. La réalisation de ceux-ci dépend autant des initiatives prises par les communes que par les entreprises.

Quoiqu'il n'existe pas de hiérarchie impérative entre les bureaux de planification des divers échelons du pouvoir, les plans d'ordre supérieur conditionnent les plans des instances subalternes. Ils sont, en effet, sanctionnés par la loi, et contiennent des mesures de politique économique de portée générale.

Les plans fédéraux sont de trois types: les plans à long terme (15 à 20 ans), les plans à moyen terme, ou quinquennaux, et les plans annuels. Après le premier plan quinquennal 1947-1951, doublé de plans opératoires annuels, il fallut attendre 1957 pour la mise en vigueur du deuxième plan à moyen terme (1957-1961). Dans la période intermédiaire, les plans se limitaient à des horizons annuels. Le troisième plan quinquennal embrassa la période 1961-65. Il est suivi du plan septennal 1964-1970. Pour situer les plans à court et à moyen terme dans une perspective longue, une projection de 20 ans a été élaborée pour la période 1960-1980.

Le processus d'élaboration des plans annuels est évidemment plus sommaire que celui de la mise au point des plans à moyen terme. On tend à y intéresser et y faire participer toutes les

organisations et citoyens qui prendront part à leur exécution.

La multiplicité des cellules planificatrices pose un problème de coordination et de cohérence. L'élaboration des plans aux différents échelons se fait simultanément et en toute indépendance. Toutefois, un échange intense d'informations permet de dégager une image cohérente et de réaliser une coordination spontanée des projets. Aussitôt que le plan fédéral est approuvé par l'assemblée nationale, ses objectifs globaux sont consacrés par la loi, et les plans des autres instances politiques doivent s'y adapter.

Le contenu des plans fédéraux est essentiellement macro-économique. Ces plans proposent les "proportions" souhaitables entre les principaux indicateurs de l'évolution économique: productions globales et sectorielles, consommations et investissements par catégories, répartition des revenus, échanges extérieurs, emploi, productivité, etc. Outre ces projections normatives, les plans indiquent les réformes structurelles et les mesures de politique économique requises pour assurer la réalisation des objectifs.

Le plan fédéral annuel est doublé d'un plan de crédits annuel établi par la Banque nationale. On y prévoit l'octroi et l'utilisation des crédits selon les secteurs et les catégories de bénéficiaires.

D - Les instruments d'intervention

Bien que les entreprises yougoslaves jouissent d'une large autonomie de décision, en ce sens que leurs programmes de production, d'achats et de ventes ne sont plus soumis à des impératifs d'Etat,

les décisions de produire et d'investir sont conditionnées par les instruments d'action des gouvernements, et donc par les plans. Ceux-ci influencent les décisions des entreprises et corps publics par les prévisions qu'ils contiennent, par les politiques de crédit, les politiques fiscales, de prix et du commerce extérieur qu'ils inspirent.

Comme en France, les plans yougoslaves ont, tout d'abord, un effet d'information. L'image cohérente du futur qu'ils projettent fournit une référence commune aux agents économiques et réduit l'incertitude. L'adaptation des investissements aux demandes futures est ainsi améliorée.

La capacité d'investir des entreprises est toutefois limitée par les ressources propres et les crédits disponibles. Les marges d'autofinancement des entreprises sont régies par une réglementation de la distribution des revenus, notamment par les contributions et impôts prélevés par les pouvoirs publics. Cette réglementation, relativement complexe, est fréquemment révisée.

Alors qu'autrefois, les charges fiscales frappant les entreprises étaient suffisamment lourdes pour restreindre l'autonomie de financement des entreprises et rendre celles-ci tributaires de sources financières extérieures, la législation récente tend à accroître la "base matérielle de l'autogestion", c'est-à-dire, l'autonomie financière des entreprises.

Jusqu'en 1963, le Fonds général d'investissement, géré par la Banque d'Investissement, était le levier le plus puissant du gouvernement fédéral pour orienter le développement économique. Ce

Fonds finançait directement les industries de base, encourageait les investissements dans les régions retardées et octroyait des crédits aux communes et entreprises selon un système concurrentiel qui permettait de favoriser les projets les plus conformes au plan fédéral. L'activité du Fonds fédéral se conjugait à celle de fonds républicains et communaux analogues.

En 1963, une loi abolit le Fonds fédéral, dont les ressources furent transférées à trois banques spécialisées: la Banque d'Investissement, la Banque agricole et la Banque du Commerce extérieur. Les républiques et les communes furent invitées à opérer des réformes analogues. Le but de ce changement est de réduire les influences politiques dans les décisions d'investir. En amplifiant le rôle d'organismes plus techniques que sont les banques, et en augmentant les ressources propres des entreprises, l'on espère améliorer l'efficacité des investissements.

La "Résolution sur le développement du système économique", adoptée par l'Assemblée fédérale de 1964, recommande, en vue de décentraliser davantage les décisions économiques: 1. d'abolir la contribution des entreprises à la Fédération. Cet impôt de 15% servait, en partie, à alimenter le Fonds d'Investissement; 2. de supprimer les taxes sur la production prélevées par la Fédération. Les moyens financiers des entreprises seront ainsi augmentés.

Depuis 1960, on constate une diminution sensible de la part relative du gouvernement fédéral dans le financement des investissements fixes, et une augmentation correspondante du rôle des républi-

ques, des communes, des banques et des entreprises (89). C'est là un aspect intéressant du processus de décentralisation.

Comme la demande de fonds excède considérablement l'offre aux taux d'intérêts en vigueur, les organismes financiers (Fonds d'investissement et banques) jouissent d'un large pouvoir d'arbitrage dans la sélection des projets.

Le contrôle du commerce extérieur permet de renforcer la politique du crédit dans le choix des investissements. L'octroi de moyens financiers est, en effet, généralement accompagné d'autorisations d'importer des biens d'équipement.

La reconstruction du système des prix, comme corollaire de l'autogestion des producteurs, ne s'est pas effectuée sans réticences de la part des autorités à l'égard des mécanismes spontanés. Les prix ont été soumis à divers contrôles, soit en vue de contenir les pressions inflationnistes, soit en vue d'orienter les productions. En 1962, des services de contrôle des prix furent institués aux niveaux de la Fédération, des républiques et des communes. Avant de hausser leurs prix, les entreprises sont tenues de leur demander l'autorisation. En outre, lorsque des anomalies de prix sont constatées, les autorités réagissent, soit en augmentant des importations ou la vente de réserves gouvernementales, soit en suscitant la création ou l'expansion d'entreprises.

La structure de prix et de productions est faussée non

(89) OEDC, Socialist Federal Republic of Yugoslavia, 1964, p. 15.

seulement par les contrôles de prix, mais encore par la diversité de la taxe sur le chiffre d'affaires, dont les taux varient de 10 à 60%, par les subventions, par la diversité des taux d'intérêt prélevés sur les avoirs fixes, et par les disparités entre les prix intérieurs et les prix internationaux. Une correction de ces distorsions est en cours.

Les finances publiques sont organisées de façon à assurer l'autonomie financière de chaque niveau de gouvernement, si l'on fait abstraction des octrois fédéraux en faveur des républiques à développement retardé. Mais les républiques et communes sont soumises à des lois fédérales, qui fixent notamment les taux maxima d'imposition des revenus personnels et des revenus d'entreprises, et qui assurent une certaine unité au système financier et une cohérence de ses effets économiques.

E - Le développement régional

L'inégalité des niveaux de vie d'une république à l'autre, et d'une région à l'autre au sein d'une même république, constitue un problème majeur en Yougoslavie. Les Républiques de Macédoine, de Bosnie-Herzégovine, de Montenegro et la Province de Kossovo-Metohija dans la République de Serbie sont les principaux territoires économiquement retardés.

La Constitution assigne à la Fédération la tâche de "financer le progrès économique accéléré des républiques et régions insuffisamment développées" (art. 122). L'action fédérale se conjugue toutefois à celle des républiques et autres corps politiques.

Ici encore s'observe la tendance à la décentralisation des décisions. Jusqu'en 1962, le Fonds général d'Investissement et, ensuite, la Banque Fédérale d'Investissement, ont assumé la responsabilité de l'assistance aux régions retardées. Celles-ci ont bénéficié de priorités et de conditions spéciales dans les octrois de crédit.

En 1964, une loi institua un Fonds fédéral spécial pour le développement des régions retardées. Ce Fonds fournira, par concours, des moyens financiers à des conditions avantageuses aux républiques pour des projets auxquels celles-ci participeront elles-mêmes. Ce système a l'avantage de stimuler les initiatives décentralisées, à la fois des entreprises, des communes et des républiques.

IV - Conclusions

1. Champ unique d'expérience économique-sociale, la Yougoslavie d'après-guerre, a préservé l'unité dans la diversité, et cela en passant du régime hypercentralisé, de type stalinien, à celui de l'autogestion généralisée. Ce processus de décentralisation a comporté la renaissance des marchés et de l'entreprise libre, et l'assouplissement des plans.
2. Il est remarquable que les effets de domination qui auraient pu naturellement résulter de la diversité des cultures, de l'inégalité numérique et économique des groupes nationaux, et des antagonismes traditionnels entre ceux-ci, aient pu être sublimés par la généralisation de l'autogestion sociale, par le respect de l'égalité de droit et de l'autonomie des groupes ethniques.

Le préservatif de ces institutions fondamentales est, évidemment, la domination du parti unique et de son chef prestigieux. La Ligue des Communistes assure l'unité idéologique et la sauvegarde du système contre d'éventuels facteurs de désintégration.

3. Le processus de décentralisation n'est pas encore achevé. L'efficacité du système économique souffre encore des vestiges du dirigisme de la période d'expérimentation. Les pressions inflationnistes dues aux déficiences de la politique macroéconomique ont retardé la mise en ordre des prix. Ceux-ci sont encore soumis à des contrôles qui, avec les restrictions au commerce extérieur, entretiennent des distorsions préjudiciables à l'allocation rationnelle des ressources.
4. Facteur essentiel du développement, le choix des investissements n'a pu, jusqu'à présent, être étayé d'informations adéquates et d'une rationalité suffisamment exempte de considérations politiques. Il a aussi été faussé par l'abus de subventions qui émoussent la vigilance et la responsabilité des investisseurs. C'est pourquoi, les réformes en cours tendent à renforcer les ressources et les responsabilités des banques et des entreprises.
5. Le processus de "désétatisation" n'implique pas la "déplanification" de l'économie. Bien au contraire, l'activité planificatrice à tous les échelons n'a jamais été aussi intense. Mais la planification même se décentralise et s'assouplit, en ce sens que les plans ne contredisent plus l'autogestion sociale

des institutions et des entreprises. Ils ne font que l'enca-
drer.

6. L'expérience yougoslave se poursuit. Elle ne se stabilisera qu'après la résorption de nombreuses anomalies, héritées de décisions passées. La remise en ordre des prix, la recherche de l'équilibre macroéconomique, l'intégration de l'économie nationale dans les marchés internationaux, nécessiteront encore des adaptations considérables de l'appareil de production et le perfectionnement des instruments de politique économique.

2e partie: LA THEORIE GENERALE

Chapitre 9

LA PLANIFICATION DANS LES ETATS UNITAIRES

I - Le pourquoi de la planification

Malgré la gamme de significations qu'il a assumées au cours du temps, et dans différents pays, le terme de planification exprime généralement l'idée de dessein collectif conscient, et de défi à la fatalité.

La théorie actuelle de la planification est l'aboutissement d'un conflit, long d'un siècle et demi, entre la doctrine optimiste des harmonies naturelles et spontanées, et la vision pessimiste des antinomies entre les intérêts privés et l'intérêt général. Toute l'histoire de la pensée économique et sociale des 19e et 20e siècles est marquée par cette dualité. Jusqu'à la dernière grande guerre, les planistes étaient essentiellement des partisans du dirigisme ou d'interventions de l'Etat dans les rouages du capitalisme. Ils étaient de gauche, à moins qu'ils ne fussent d'extrême droite.

Depuis la résorption des déséquilibres aigus de l'après-guerre, la planification s'est de plus en plus distancée du dirigisme. D'antithétique aux institutions libérales, elle en est devenue le complément. L'idée actuelle de planification résoud le conflit doctrinal traditionnel en synthétisant ce qui, pendant longtemps, semblait inconciliable.

Le schéma de référence des partisans du "laissez-faire"

était une économie constituée de petites unités de production concurrentes. Il était fait abstraction des comportements grégaires des travailleurs et des entrepreneurs. Le secteur public était quasi ignoré. En outre, l'on attribuait aux agents économiques une connaissance parfaite des conditions présentes et futures de leurs décisions. Ce sont surtout les crises auxquelles les économies libérales furent soumises, principalement celle des années 1930, qui ébranlèrent la confiance dans les mécanismes spontanés.

Après la thèse marxiste de la marche vers la révolution, l'idée d'une action systématique nécessaire de l'Etat à l'intérieur du capitalisme fit son chemin. Elle prit plus ou moins d'ampleur selon les pays. Dans le monde anglo-saxon, la théorie keynesienne fut acceptée comme le code des impératifs de l'action de l'Etat. Cette intervention devait essentiellement se limiter à une régulation de la demande globale de manière à réaliser le plein emploi avec le minimum d'inflation. Cette doctrine fut aussi d'emblée acceptée et pratiquée aux Pays-Bas et en Scandinavie.

En France, une pratique planificatrice plus complexe s'institua dans l'après-guerre. Elle fut moins orientée vers le plein emploi que vers la rénovation et le développement. La sclérose des administrations et des entreprises privées, l'esprit malthusien qui avait, dans le passé, inspiré les politiques, avaient vicié profondément la structure économique. C'est celle-ci que les animateurs des plans ont proposé de renouveler. Du 1er plan au Ve, l'objectif structurel est demeuré dominant. Les programmes et les méthodes

d'action ont évolué, mais la planification française est demeurée l'expression d'une volonté de rénovation économique nationale. Les objectifs dépassent de loin ceux de plein emploi, et même de taux de croissance élevé. Ils embrassent un large éventail de lignes directrices, pour que l'action de l'Etat dans tous les domaines se conforme au dessein de développement national à long terme. L'on a voulu soustraire celui-ci au jeu de la fatalité, ou du hasard (90).

Nulle part, l'emprise des planificateurs sur les mécanismes économiques n'est aussi grande qu'en Yougoslavie. Et, cependant, l'économie de ce pays se "désétatise", elle se libère par l'application généralisée de l'autogestion. Les mécanismes de marché sont reconstitués, et le pouvoir économique est transféré des gouvernements aux entreprises. C'est dire que l'on peut planifier la déplanification, la reconstitution d'une économie complètement décentralisée, la "Main invisible" d'Adam Smith. L'exemple yougoslave montre à quel point l'on peut vouloir s'affranchir des fatalités et des dogmes. Les institutions économiques et sociales y ont été un objet d'expérimentation, et l'on n'y a pas craint d'opérer des mutations radicales, dans la recherche d'un idéal comportant à la fois l'abondance, la liberté et l'égalité.

Si le plan est la reconnaissance d'une certaine efficacité de l'action collective, il peut aussi, et c'est sans doute souvent le cas dans les pays sous-développés, être l'expression d'une confian-

(90) Cf. P. Massé, Le Plan ou l'anti-hasard, Paris, Gallimard, 1965.

ce excessive dans la capacité économique de l'autorité publique. Le pouvoir de la nation symbolisé par le gouvernement, et les contraintes que celui-ci peut imposer à l'intérieur et à l'extérieur, peuvent susciter des illusions chez les citoyens sur les possibilités économiques de l'Etat. Il peut n'être qu'un substitut à l'action. Le plan devient alors un mirage, un mythe. Il dégénère en instrument de domination politique.

II - Les objectifs

Dans les économies développées, le chômage est considéré comme la plaie sociale la plus intolérable. Aussi, dès que la théorie keynesienne eut donné la clef du plein emploi, celui-ci devint l'objectif premier de la politique économique dans les pays industriels. Toutefois, la poursuite de cet objectif entraîne des effets secondaires sur la valeur de la monnaie et la balance des paiements. C'est pourquoi, l'objectif de plein emploi n'est pas toujours poursuivi à tout prix, comme un absolu. Il s'accommode, d'ailleurs, d'une marge de chômage plus ou moins large selon la structure économique du pays, et selon le poids que l'on accorde aux autres objectifs de politique économique, tels que la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements.

En Norvège, un excès de demande effective, avec les inconvénients que cela comporte et les réglementations supplémentaires que cela nécessite, est accepté pour assurer un degré maximum de plein emploi. En Belgique, par contraste, le poids des autres objec-

tifs est tel, qu'une marge appréciable de chômage est parfois tolérée. En Grande-Bretagne et en France, une certaine dose de chômage est parfois acceptée en conséquence d'une politique de redressement de la balance des paiements ou de stabilisation des prix. Aux Pays-Bas, et en Suède l'équilibre macroéconomique avec plein emploi a été relativement bien réalisé. La politique des salaires y a contribué. En Yougoslavie, le plein emploi est menacé dans les secteurs structurellement faibles. Un meilleur équilibre macroéconomique et la libération des échanges extérieurs menacent l'existence de nombreuses entreprises qui se sont développées dans des conditions factices. Pendant une période transitoire de reconversion, l'objectif de plein emploi y sera incompatible avec celui de la croissance équilibrée.

La croissance du produit national global ou par habitant est un objectif impérieux en Grande-Bretagne et en Norvège. Ailleurs, les gouvernements déclarent vouloir réaliser une croissance rapide, sans préciser l'objectif ni les moyens. En Norvège, une croissance accélérée semble vouloir être obtenue par l'investissement d'une fraction élevée du revenu national dans un climat de demande effective excessive. En Grande-Bretagne, à la suite de l'exemple français, l'on a pris conscience des conditions structurelles de la croissance. L'investissement comme tel n'est plus considéré comme le facteur quasi exclusif de la croissance. L'on se rend compte que l'efficacité de l'investissement est conditionnée par un certain cadre institutionnel, qui inclut de nombreux facteurs dépendant de l'Etat.

Le développement dans ses multiples dimensions, sectorielle, régionale, usage du revenu, caractérise la finalité de la planification française. Le taux de croissance n'y est qu'un indicateur partiel et, au fond, peut-être, secondaire, des plans. La croissance globale y a été sacrifiée chaque fois que l'équilibre macroéconomique fut sérieusement compromis. En outre, les plans, surtout les IVe et Ve, mettent en évidence les fins qualitatives de la politique économique. L'on y souligne non seulement la nécessité d'améliorer l'efficacité des entreprises, mais encore celle des services publics. L'aménagement du territoire est devenu une grande tâche nationale abordée avec envergure. En outre, le plan déborde la production pour indiquer ses préférences relatives à l'affectation des revenus. A la suite de l'expérience américaine de la société opulente, il souhaite une expansion ralentie des consommations privées et un développement accéléré des équipements collectifs.

La répartition régionale des activités, ou l'aménagement de l'espace, constitue un objectif commun à tous les plans, ainsi que de pays, comme l'Allemagne et la Suisse, qui n'ont pas de planification formelle. Cette politique est, toutefois, plus ou moins ambitieuse selon les pays. Relativement ancienne et très avancée aux Pays-Bas, récemment fort développée en France, elle a des objectifs plus modestes ailleurs, où elle vise essentiellement à atténuer l'exode vers les villes et les zones en forte expansion.

La répartition n'apparaît généralement pas comme un objectif des plans proprement dits, sauf, peut-être, en Norvège. Les

politiques de redistribution ont marqué la période pré-planiste, surtout les années 1930 et l'immédiat après-guerre. Ces politiques, inscrites dans les lois fiscales sur l'imposition des revenus, des patrimoines et des héritages, et aussi dans les contrôles de prix et les rationnements, constituent généralement des contraintes institutionnelles à la croissance. Il n'en est pas de même des politiques dites "de revenu" qui ont essentiellement pour but de freiner la hausse des coûts salariaux, afin de maintenir ou d'améliorer la compétitivité de l'industrie nationale sur les marchés internationaux. Cette politique fut efficace aux Pays-Bas, en Suède et en Norvège. En France et en Grande-Bretagne, elle est à l'ordre du jour.

En termes plus abstraits, l'on peut dire que les plans ont comme fin une conception plus ou moins exigeante de l'intérêt général. Celui-ci peut se traduire en termes de productions globales, sectorielles et régionales, en termes de consommations de biens privés et de biens collectifs, et en indicateurs de répartition.

III - Les moyens d'action

La réalisation des normes inscrites dans les plans résulte à la fois du jeu des mécanismes autorégulateurs et des interventions gouvernementales. Une autonomie et une efficacité plus ou moins grande selon les pays sont reconnues aux uns ou aux autres. Alors qu'en Allemagne l'efficacité sociale du jeu du marché est reconnue par tous les partis, en Norvège, les rouages du secteur privé, sauf celui de la navigation, sont encore soumis à de fortes con-

traintes. En France, d'un plan au suivant, les marchés ont acquis plus de liberté, et la vérité des prix a été jugée plus nécessaire. La Yougoslavie fait le réapprentissage de la décentralisation par les marchés. En Hollande et en Suède, les système des prix internes sont, en général, alignés sur les prix internationaux. Il en est de même de la Grande-Bretagne. Les tarifs douaniers et les politiques agricoles causent, toutefois, des distorsions plus ou moins grandes selon les pays.

Si l'utilité des marchés est généralement, et de plus en plus, reconnue, l'insuffisance du système des prix comme tableau de bord des agents économiques est de plus en plus mis en évidence par les théoriciens de la planification, en particulier par M. P. Massé. Si les prix du marché guident efficacement les décisions portant sur le court terme, ils n'informent pas adéquatement sur les conditions futures. Les investissements de longue durée risquent fort de se révéler inadaptés, si ceux qui les ont entrepris n'ont préalablement procédé à une prospection systématique de l'avenir. Le plan français est un exercice collectif de prévision des possibilités futures. Il doit fournir l'image la plus cohérente possible des lignes de force de l'évolution économique à venir. Ce complément d'information doit suppléer aux insuffisances du système des prix pour guider les décisions de longue portée, notamment les investissements publics et privés. Ce rôle du plan, comme indicateur des possibilités futures, a aussi été mis en évidence en Grande-Bretagne et en Suède.

Les entorses systématiques aux lois du marché, pour inciter les producteurs à se conformer aux normes du plan, sont le plus développées en France. Pour la réalisation des objectifs sectoriels et régionaux des plans, les autorités ont prévu une gamme d'incitations fiscales et financières qui sont censées infléchir les décisions d'investir des entreprises. Des traitements fiscaux préférentiels et des priorités dans l'octroi de crédit à des conditions de faveur encouragent les industriels à investir conformément aux objectifs du plan. Ceux-ci deviennent, de ce fait, des directives plus ou moins contraignantes. Le bien-fondé de ce traitement discriminatoire des entreprises selon les secteurs est discutable. Aussi, ne le rencontre-t-on généralement pas dans les autres pays examinés dans ce rapport. Même en Norvège, où l'emprise du gouvernement sur le secteur privé est forte, les crédits disponibles sont distribués selon le bon jugement des banquiers. Il n'en est pas de même de la poursuite des objectifs régionaux. Dans tous les pays examinés, les investissements opérés dans les régions à développer jouissent de traitements privilégiés, que ce soit sous forme de subventions directes, de détaxations, ou de crédits à taux de faveur.

La politique macroéconomique est pratiquée partout, avec plus ou moins de finesse. Mais, tandis que dans certains pays, tels les Etats-Unis, le Canada, les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et, jusqu'à récemment, la Grande-Bretagne, elle a constitué l'essentiel de la politique économique, dans d'autres, comme la France et la Norvège, elle ne crée que l'ambiance générale dans laquelle les au-

tres interventions s'insèrent. En Yougoslavie, la régulation de la demande effective est en voie de perfectionnement. En Suisse, elle est encore fort insuffisante. Comme les politiques de plein emploi entraînent des phénomènes de "surchauffe" tels que hausses trop rapides des niveaux de prix et de salaires, et détériorations des balances de paiements, l'on est à la recherche de discipline additionnelles, sous le titre de politique des revenus.

Le perfectionnement des structures, ou des rouages de l'économie de marché, est une composante majeure de la politique économique en France, en Suède et en Yougoslavie. Le Ve plan français met l'accent sur l'amélioration qualitative de la structure économique. En Suède, c'est sur le marché du travail qu'a porté l'effort structurel. En Yougoslavie, les marchés quasi libres sont de création récente, et sont encore en cours d'ajustement. En Grande-Bretagne, le N.E.D.C. se préoccupe des obstacles structurels à la croissance.

Chapitre 10

LA PLANIFICATION DANS UN ETAT FEDERATIF

I - Le problème

Alors que dans un Etat unitaire, un pouvoir souverain assume la responsabilité de la politique économique dans toutes ses dimensions, dans l'Etat fédératif la puissance publique est divisée. Le pouvoir central et des pouvoirs régionaux se partagent la souveraineté. Chaque partie du territoire est gouvernée conjointement par deux autorités souveraines plus ou moins complémentaires, plus ou moins concurrentes, plus ou moins coopérantes.

Le territoire, divisé en régions partiellement autonomes, est lui-même différencié dans ses caractéristiques économiques et dans les aspirations de ses populations. Multiplicité des pouvoirs publics, diversité des facteurs matériels et des conditions sociologiques sont les données fondamentales du problème de la politique économique dans un Etat fédératif.

Les données étant telles, le problème peut être posé de deux façons: comment tirer le meilleur parti d'une constitution et d'institutions existantes, ou bien, comment rédiger une constitution nouvelle et créer des institutions optimales? C'est ce second problème de nature générale, qui sera traité ici.

II - Les valeurs, ou la finalité des institutions économiques

Plein emploi, taux de croissance, stabilité monétaire, équilibre extérieur, tous objectifs généralement explicitement pour-

suivis aujourd'hui, ne traduisent pas entièrement les aspirations des populations. Les anthropologues pourraient, sans doute, décrire avec plus de nuances et en des termes plus psychologiques les valeurs fondamentales recherchées par les peuples. Ils pourraient aussi identifier les valeurs communes à plusieurs populations et les valeurs spécifiques à chacune d'elles. La liberté individuelle, l'autodétermination collective, la sécurité psychologique et matérielle, la justice, seraient, sans doute, des valeurs importantes pour la plupart des peuples. L'on pourrait y ajouter l'aménagement du milieu de vie, et l'emploi productif du travail.

Ce par quoi les populations se différencient, au point de vue de leur action collective, se révèle dans les formes de leur cadre de vie: l'aménagement de leur territoire, au sens non technique du terme, et l'assortiment de biens et de services publics et privés qu'elles recherchent. C'est sur ce plan, plus concret, que se remarquent les différences entre les nations, les régions, les cités. Tous les Suisses adhèrent à des valeurs fondamentales communes: amour de la liberté, de l'indépendance vis-à-vis de l'extérieur, de l'ordre intérieur, de la tolérance, du travail consciencieux. Ce sont les valeurs qui les unissent foncièrement. Malgré cela, les Suisses tiennent à l'autonomie cantonale et communale, de manière à sauvegarder leurs valeurs régionales et locales.

III - Les conditions matérielles

La diversité de richesse et de stabilité des assises maté-

rielles des populations régionales est une donnée importante du problème de politique économique. Que la constitution soit unitaire ou fédérative, l'action du ou des gouvernements sera conditionnée par les différences régionales. Les régions se différencient par leurs ressources naturelles, la densité et les aptitudes de leurs populations, leurs évolutions passées, leurs spécialisations présentes effectives et potentielles, leur sensibilité aux conjonctures extérieures.

Cette hétérogénéité de l'espace économique national fonde la distinction entre l'intérêt national et les intérêts régionaux. Des divergences entre ces deux points de vue sont possibles. Dans un Etat unitaire, le gouvernement opérera souverainement les arbitrages. Comme en France, les actions régionales s'intégreront dans un plan national. Dans une fédération, la dualité des autorités souveraines complique la solution du problème. D'une part, les gouvernements régionaux, très sensibles aux problèmes locaux, se sentiront frustrés du fait que les grands instruments de politique ressortissent, comme il se doit, au gouvernement central. D'autre part, ce dernier, ne peut résoudre les problèmes régionaux que dans la ligne de l'intérêt national qui postule l'unité économique de l'espace national.

IV - Les fonctions économiques des pouvoirs publics

L'Etat exerce, essentiellement, des fonctions productrices et régulatrices. Comme producteur de services publics et, éven-

tuellement, de biens ressortissants habituellement au secteur privé, l'Etat est soumis aux contraintes de l'électorat, des groupes de pression et des marchés. En théorie, les pouvoirs publics devraient fournir un assortiment optimum de services publics, qui seraient à financer de manière à concilier à la fois les exigences de l'équité et celles de l'efficacité économique. Dans un Etat fédératif, le secteur public se dédouble au sein de chaque région autonome. Le problème se pose de déterminer l'allocation optimale des tâches productives au gouvernement central et aux autorités régionales.

L'activité régulatrice de l'Etat est de trois ordres: conjoncturel, structurel et distributif.

Les cycles économiques, qui se développent spontanément par suite des comportements grégaires des producteurs et des consommateurs, peuvent être sensiblement atténués par l'action budgétaire et monétaire des pouvoirs publics. Cette fonction stabilisatrice est sans doute la mieux connue, parce que ses effets peuvent être facilement appréciés en courte période.

La régulation structurelle est plus complexe. Elle vise à améliorer l'efficacité collective des agents économiques, en particulier des entreprises. Les ressources disponibles, même pleinement employées, ne donnent pas spontanément leur plein rendement. L'affectation optimale des facteurs de production présuppose des conditions institutionnelles très particulières, dont les pouvoirs publics devraient assumer la responsabilité. Encore une fois, se pose la question du partage de cette fonction régulatrice entre le

pouvoir central et les gouvernements régionaux.

Le problème de la répartition se pose sur le plan vertical et sur le plan horizontal. D'une part, la masse des électeurs demande une réduction des inégalités de revenus et de fortunes. Cette pression a donné lieu à la progressivité des impôts sur le revenu et la fortune, et à un développement des institutions de sécurité sociale. D'autre part, le bien-être est inégalement réparti dans l'espace. Certaines régions sont favorisées d'une productivité élevée et attirent les travailleurs d'élite et les capitaux. D'autres sont déshéritées, pour des raisons fondamentales, ou à la suite de politiques du gouvernement central, ou par suite de l'ineptie de leurs propres dirigeants.

L'on ne peut soutenir, a priori, que le gouvernement central doive viser à niveler le niveau de vie, ou certaines de ses composantes, tels les services publics, d'une région à l'autre. Mais, en fait, tant dans les pays unitaires que dans les Etats fédératifs, les gouvernements centraux ont été soumis à des pressions dans ce sens. Comment alors intégrer les politiques redistributives des gouvernements dans un Etat fédératif?

V - Division et coordination des tâches économiques de l'Etat

A - La fourniture de services publics

L'optimum de services publics dans un pays peut être défini par rapport à trois dimensions: la valeur globale des services publics, soit en termes absolus, soit par rapport au revenu national,

la répartition de ce total dans l'espace, et la composition qualitative des services fournis. Dans un Etat unitaire, le gouvernement décide souverainement de ces questions. Il organise ses services de manière à réaliser des économies techniques d'échelle et des économies administratives. Son problème d'optimisation selon ces trois dimensions est, en principe, relativement simple, étant donné qu'il n'existe qu'une seule autorité pour opérer les arbitrages. Un gouvernement unique décide de l'allocation des fonds publics entre les circonscriptions régionales et de leur utilisation concrète. Le financement des dépenses publiques se fait aussi de façon intégrée. L'ensemble des dépenses de l'Etat est couvert par l'ensemble des recettes et des emprunts. Le système fiscal est unique; ses barèmes sont nationaux.

Dans un Etat fédératif composé de n provinces autonomes, $n + 1$ autorités souveraines se partagent le secteur public. Comment, dans ce cas, assurer l'efficacité de ce secteur? Si le consensus national portait sur toutes les fonctions qu'il est économiquement avantageux de centraliser, en raison des économies d'échelle, telles la défense nationale, les relations diplomatiques, les transports aériens, ferroviaires et maritimes, le problème se simplifierait. L'idéal serait précisément de confier au pouvoir central tous les services dont la centralisation est économiquement profitable et de laisser aux gouvernements régionaux la responsabilité des services dont les dimensions optima sont relativement réduites. La répartition des pouvoirs correspondrait alors à celle des caractéristiques

techniques des équipements collectifs. Les bénéfices de la centralisation se combindraient à ceux de la décentralisation. En outre, la population de chaque région pourrait adapter les services publics régionaux à ses préférences particulières. Le financement de services ainsi décentralisés pose toutefois des problèmes importants qui seront examinés plus tard.

Le cas idéal, décrit ci-dessus, ne comporte pas d'économies externes, ni d'incidences des services publics d'une région sur d'autres. Or, en réalité, de nombreux services ont des effets au-delà des frontières des provinces où ils sont fournis. Il en est ainsi de la santé publique, de la prévention des épidémies, du développement des forêts, des parcs nationaux et de l'éducation. Ces services, à incidences extrarégionales, auraient tendance à être insuffisants, étant donné que leurs bienfaits dépassent les frontières des circonscriptions qui en assument les coûts. Une intervention supplétive du gouvernement central serait nécessaire. S'il ne peut assumer à lui seul la responsabilité de ces services, en les centralisant, il devrait susciter des accords interprovinciaux de façon à ce que les économies externes soient pleinement exploitées. Il pourrait aussi instituer des subventions conditionnelles qui auraient pour effet de porter les services provinciaux à leur dimension optima du point de vue de l'ensemble des provinces.

L'on s'éloigne encore davantage du schéma idéal, lorsque l'on suppose une diversité dans les préférences des populations régionales, relativement aux services publics qu'il serait économique-

ment avantageux de centraliser. Que les régions se différencient non plus seulement par leurs préférences culturelles, mais encore, notamment, par leurs politiques de transport, que certaines veuillent, par exemple, régir leurs propres services aériens, et nous verrons s'élever considérablement le coût unitaire des services publics ainsi artificiellement décentralisés. Certains services, tels ceux de la radio et de la télédiffusion, bien que susceptibles d'économies d'échelle appréciables, pourraient être décentralisés moyennant des coûts supplémentaires relativement minimes. Dans d'autres cas, le gaspillage de ressources pourrait être énorme. Que l'on imagine le cas aberrant où chaque province aurait son service diplomatique et son armée! La diversité des services publics, au-delà de l'optimum, comporte un coût social, dont il importe de prendre conscience, si l'on veut que les choix collectifs soient rationnels.

Que les services publics fédéraux et régionaux soient complémentaires, ou qu'ils soient concurrents dans certains domaines, l'efficacité de l'action de l'Etat requiert une planification conjointe de ces services. Cette coordination des programmes à moyen terme est nécessaire du fait des liaisons entre les utilités respectives des projets fédéraux et de ceux des autorités régionales. Un manque de coordination serait cause de gaspillages, soit sous forme d'excès ou d'insuffisance de divers équipements.

B - La régulation structurelle du secteur privé

Dans tout espace économique, le maximum de rendement des facteurs de production exige le libre mouvement des marchandises,

des travailleurs et du capital. Dans le cas idéal où cette hypothèse serait réalisée, les rémunérations de chaque catégorie de facteurs de production mobiles ne seraient pas différenciées d'un point à l'autre du territoire. Les densités de populations actives et de capitaux seraient évidemment variables. Il y aurait des polarisations géographiques d'activité. Ces concentrations ne seraient pas nécessairement optimales. Ce problème sera repris plus tard.

En réalité, l'on constate des inégalités plus ou moins appréciables entre les revenus moyens dans les différentes régions d'un pays. Elles tiennent essentiellement à l'immobilité relative des populations. La liberté des mouvements de marchandises et de capitaux ne parvient pas à niveler entièrement les revenus d'une région à l'autre. Cette inégalité des salaires est généralement aggravée de disparités dans les taux de chômage.

Outre les pertes de rendement social causées par l'immobilité de certains facteurs de production, il y a lieu de mentionner celles imputables aux pratiques monopolistiques. Une police de la concurrence serait, en principe, nécessaire pour prévenir ou corriger des pratiques commerciales contraires à l'optimum économique.

L'action structurelle de l'Etat devra donc porter essentiellement sur les obstacles à la mobilité des travailleurs et sur la surveillance des pratiques monopolistiques. La Suède a joué le rôle de pionnier dans la politique du marché du travail, et le Canada

dans l'action anti-monopolistique (91).

Mais, même si l'Etat parvient à accroître la mobilité des travailleurs et à réduire l'incidence des pratiques monopolistiques, le mécanisme des prix ne suffira pas, à lui seul, à assurer l'optimalité des décisions d'investir. La théorie de la planification française met l'accent sur la nécessité de suppléer à l'insuffisance des signaux du marché par des prévisions coordonnées. L'Etat devrait assumer ce rôle de catalyseur et de facteur de cohérence de la prospection des avenir possibles. Cette fonction pourrait être classée parmi les responsabilités structurelles de l'Etat. Elle a, en effet, pour but d'améliorer le rendement à long terme des facteurs de la production.

L'efficacité du secteur privé n'est évidemment pas indépendante du secteur public. Entre les deux existent des complémentarités, dont il y a lieu de tirer le plus grand avantage collectif par une concertation des initiatives, ou des projets, publics et privés.

Alors que dans un pays unitaire, le gouvernement vise à maximiser le produit national, dans un Etat fédéral constitué de n régions autonomes, les gouvernements de chacune de celles-ci pourraient prétendre vouloir maximiser leur produit régional particulier. Si le gouvernement central essayait, de son côté, de maximiser le produit global, l'économie nationale serait régie par $n + 1$ autorités maxima-

(91) La législation anti-trust canadienne date de 1889; elle précède la loi Sherman des Etats-Unis.

trices. Dans aucun pays fédératif, le problème ne se pose en des termes aussi tranchants. Les autorités régionales pratiquent souvent des "politiques de développement", sans pour cela poursuivre une politique systématique de maximisation du produit régional. De telles politiques entraîneraient des rivalités telles sur les marchés du travail, des capitaux et des produits, que le gouvernement fédéral serait rapidement appelé à intervenir pour rétablir des marchés interrégionaux communs.

Tout marché commun, ou communauté économique, permet de réaliser des économies d'intégration en supprimant les obstacles artificiels aux échanges et à la mobilité des facteurs de production, et en facilitant la coordination de certaines politiques économiques. Un gain net peut ainsi être réalisé. Ce gain est sans doute inégalement réparti entre les nations ou les régions composantes. Il n'est, théoriquement, pas exclu qu'une région y perde absolument, en raison de l'attraction qui s'exerce sur ses travailleurs et ses capitaux de la part de régions mieux situées dans le marché élargi.

Dans un Etat fédéral, le gouvernement central dispose d'un pouvoir plus contraignant que celui d'une autorité supranationale. Ses pouvoirs sont, toutefois, limités par ceux des régions autonomes. La maximisation du produit national est donc soumise à des contraintes que ne connaissent pas les gouvernements d'Etats unitaires. Dans la mesure où les gouvernements régionaux adoptent une attitude passive à l'égard des politiques nationales, le problème se simplifie considérablement, car l'on s'approche alors du cas de l'Etat unitaire.

Toute province ou région dont l'avantage est dans la ligne de l'intérêt national aura tendance à se soumettre aux effets des politiques nationales. Par contre, les régions qui croient ne bénéficier que peu des politiques fédérales, ou qui pensent en être préjudiciées, revendiqueront des compensations. Elles seront aussi amenées à entreprendre des politiques autonomes de développement. Celles-ci sont-elles illusoires, ou à quelles conditions peuvent-elles être efficaces?

Dans l'hypothèse où les ressources naturelles sont inégalement réparties, où le capital liquide est parfaitement mobile et où les populations sont imparfaitement mobiles d'une région à l'autre, les taux de salaire seront inégaux, les productivités marginales du capital égales, et les rentes foncières et minérales inégales. Si les disparités de salaire étaient insuffisantes pour réaliser l'équilibre sur les marchés régionaux de l'emploi, les taux de chômage seront différents d'une région à l'autre. Dans ce cas, les régions déshéritées auront tendance à entreprendre des politiques dites de développement régional. Ces politiques devraient avoir pour but d'augmenter la demande de travail, afin de résorber le chômage et de relever le niveau des salaires. Notons que plus grande est la mobilité du travail, moindre sera la possibilité de relever les taux de salaire dans la région, à cause des migrations de la main-d'oeuvre. Une politique fédérale du marché du travail, à la suédoise, aurait pour effet de diminuer l'utilité de politiques régionales de développement, du point de vue des gouvernements régionaux. Les effets

de ces politiques se diffuseraient, en bonne partie, ailleurs, à la fois via le marché des produits et via le marché du travail.

Mais en quoi consisteraient ces politiques régionales de développement? En fait, les gouvernements régionaux préoccupés d'expansion économique, pratiquent deux types de politique: celle de développement des services publics et parfois celle du développement d'entreprises para-étatiques.

Le développement des équipements collectifs est orienté soit vers la formation professionnelle des travailleurs, étayée sur une base culturelle plus ou moins large, soit vers la création et l'extension des infrastructures directement productives, telles que voies de transport et de communication, et aménagements de sites industriels. Ce développement de l'infrastructure devrait susciter un effet de complémentarité sur le secteur privé. En augmentant la productivité et la rentabilité des investissements privés, l'amélioration de l'infrastructure attirerait des capitaux privés et augmenterait l'emploi et les rémunérations. La disponibilité de travailleurs plus qualifiés aurait un effet analogue. Toutefois, l'amélioration de la qualification de la main-d'oeuvre augmente généralement la mobilité de celle-ci. Les dépenses engagées par un gouvernement régional pour l'éducation, et surtout pour l'enseignement supérieur et technique, profitent aux autres régions, voire à l'étranger. C'est ce qui justifierait des ententes intergouvernementales ou une intervention de l'autorité fédérale dans la matière. Il s'agit, encore une fois, d'optimiser sur le plan global, des politiques régiona-

les à incidences externes.

Les équipements collectifs sont coûteux. Les autorités régionales ne devront, par conséquent, les développer que jusqu'au point où leur rendement régional marginal couvre les frais supplémentaires encourus par une extension marginale de ces investissements. Si ce rendement régional est inférieur au rendement national de l'investissement régional, il y a place pour une subvention fédérale.

Le mode de financement de l'extension des services publics régionaux aura lui-même une incidence sur le développement de la région. Si l'alourdissement de la charge fiscale frappe les facteurs mobiles de production, les effets bénéfiques du développement de l'infrastructure seront partiellement compensés par les effets négatifs du supplément d'impôts. Pour ne pas enrayer l'afflux de capital et de travailleurs qualifiés, la charge fiscale supplémentaire devrait frapper surtout les rentes foncières et minérales. Les investissements publics pourraient aussi être financés par l'emprunt. Dans ce cas, il est directement fait appel au marché du capital national ou international, et il n'y aura pas d'incidence négative immédiate sur la compétitivité de la région.

Parfois, un gouvernement régional peut vouloir promouvoir l'industrialisation par des entreprises publiques ou mixtes. C'est un mode d'action pratiqué autrefois en Europe et, plus récemment, par maint pays sous-développé. L'Etat assume alors la fonction d'entrepreneur. Ceci se comprend et se justifie dans les cas où ce fac-

teur de développement est nettement insuffisant, ou bien là où il est fourni principalement par des étrangers. Même dans l'hypothèse où ceux-ci seraient efficaces et contribueraient puissamment à développer le pays, le sentiment nationaliste, ou le désir d'autodétermination, pousse à une action anti-coloniale, même si son coût ex post en termes de développement est élevé. Le coût ex ante apparaît d'ailleurs généralement comme nul, si pas négatif. Il est largement compensé, au point de vue des dirigeants politiques, par les avantages électoraux de ce genre d'initiatives qui frappent l'imagination populaire. La contribution véritable de telles entreprises au développement d'une région est difficile à apprécier. Il faudrait pouvoir comparer les effets totaux d'une telle action à ceux d'autres politiques possibles. Les entreprises publiques opèrent au sein de marchés plus ou moins concurrentiels. Si elles ne bénéficient d'aucune subvention, et si elles parviennent à ne pas être en perte, leur contribution peut être présumée positive. Mais, en fait, de telles entreprises bénéficient généralement de subventions directes et indirectes, visibles ou occultes, ce qui permet de confondre l'opinion publique et de rendre difficile tout jugement objectif.

C - La régulation conjoncturelle

La demande effective dans une économie ouverte est constituée de la dépense nationale, publique et privée, d'investissement et de consommation, pour les produits nationaux, et de la demande extérieure. La demande nationale pour la production nationale dépend des propensions à la dépense des consommateurs et des pro-

ducteurs, ainsi que des dépenses publiques.

Lorsque les marchés sont ouverts à la concurrence internationale, la fraction de la demande nationale qui ne s'adresse pas aux biens importés, et la demande étrangère, dépendent de la compétitivité des produits nationaux. C'est pourquoi, la régulation conjoncturelle d'une économie nationale ouverte et, a fortiori, d'une économie régionale, devrait comporter une surveillance active des conditions générales de concurrence. C'est la raison de l'importance croissante attribuée aux évolutions comparées des coûts de production dans diverses régions ou pays concurrents. La politique dite "des revenus" n'a pas d'autre justification. Cette politique, en fait salariale, n'est nulle part au point. Aux Pays-Bas, elle fut efficace pendant une longue période, mais elle fut récemment ébranlée par les forces spontanées du marché du travail. Bien qu'aucun pays ne puisse encore fournir de modèle d'une politique salariale régionale, le problème de compétitivité régionale demeure capital. Il devrait faire l'objet d'investigation sur les possibilités de contrôle des éléments de coûts non soumis adéquatement aux forces du marché.

La théorie macroéconomique courante met en évidence les régulateurs fiscaux et monétaires de la demande effective. Elle montre comment des variations des conditions du crédit, des barèmes fiscaux et des dépenses de l'Etat, pourraient contribuer à stabiliser le flux de la demande globale. Ce schéma, plus adapté à une économie quasi fermée, comme celle des Etats-Unis, qu'à des

économies très ouvertes, comme le Canada, met en relief les responsabilités des autorités fédérales. La banque centrale et le Ministère fédéral des finances régissent les principaux instruments régulateurs. Le budget fédéral serait un levier d'autant plus puissant qu'il représente une fraction plus importante du revenu national. Comme l'action conjoncturelle porte sur l'évolution à court terme, la rapidité de décision est importante. Or, seul un pouvoir non partagé peut agir avec suffisamment de diligence. Les Etats unitaires auraient, sur ce plan, un grand avantage par rapport aux Etats fédératifs. Un seul gouvernement y régit toutes les finances publiques et pourrait, par conséquent, adapter rapidement sa politique financière aux conjonctures.

Les Etats fédératifs sont handicapés par la multiplicité des autorités publiques autonomes. Ainsi que le montrent les cas suisse et allemand, l'action budgétaire anti-cyclique ne se pratique que fort difficilement dans le cadre d'institutions fédératives. Le gouvernement central n'y contrôle qu'une partie du secteur public. Ses actions conjoncturelles peuvent être contrecarrées par des décisions opposées de la part des autorités régionales. La politique monétaire assume des responsabilités accrues, parfois excessives dans ces pays. Le cas allemand l'illustre bien. Aussi, le problème de la coordination des politiques financières des parties constitutives de l'Etat se pose-t-il avec d'autant plus d'acuité que les budgets des autorités régionales acquièrent une importance relative plus grande. Dans la Communauté Economique Euro-

péenne, l'on recherche une coordination des politiques budgétaires à court et à moyen terme des Etats-membres. En Allemagne, les politiques d'emprunt des Laender et des communes font actuellement l'objet d'une coordination, afin d'enrayer la hausse des taux d'intérêt.

Si toutes les régions du pays avaient des structures économiques analogues, qui les rendraient également et simultanément sensibles aux fluctuations conjoncturelles, la politique anti-cyclique nationale ne devrait pas être différenciée dans l'espace. Ses points d'application devraient être distribués uniformément dans le pays. Mais, lorsque les différentes régions ont des structures économiques dissemblables, qui les exposent inégalement, et à des moments différents, aux variations de la demande internationale et nationale, la politique anti-cyclique devrait, en principe, être différenciée selon les régions. Cela n'implique évidemment pas que l'action anti-cyclique devrait être une responsabilité exclusive des gouvernements régionaux. Le gouvernement central dispose des leviers les plus puissants: la monnaie et son budget. La politique monétaire ne peut guère être différenciée selon les régions. Même aux Etats-Unis, où il existe douze banques centrales, les conditions du marché du crédit évoluent parallèlement dans l'ensemble du pays. La mobilité du capital liquide empêche toute différenciation régionale effective des taux d'intérêt. Les dépenses fédérales sont susceptibles de variations adaptées aux conjonctures régionales. Les investissements fédéraux, en particulier, peuvent être accélérés temporairement dans les régions déprimées et retardées dans les

zones de surchauffe.

Ainsi qu'on l'a observé en Suisse, l'action budgétaire des gouvernements régionaux tend spontanément à accentuer les variations de la demande effective. En effet, les surplus réalisés pendant les périodes prospères incitent généralement les autorités à réduire leurs impôts ou à augmenter leurs dépenses. En période de récession, au contraire, la contraction des recettes et l'augmentation des dépenses de sécurité sociale amènent les gouvernements à restreindre leurs dépenses d'investissement et à relever les barèmes de leurs impôts. Une action anti-cyclique de la part des gouvernements régionaux serait cependant possible. L'endettement pourrait être accéléré en période de récession et ralenti en temps de prospérité. Toutefois, les gouvernements régionaux ne sont pas suffisamment incités à assumer des responsabilités de régulation conjoncturelle. Celle-ci serait d'autant moins efficace du point de vue de la région, que ses incidences externes seraient plus importantes. Les gouvernements régionaux sont naturellement portés à négliger des politiques à effets externes considérables. Une coordination des politiques budgétaires régionales résoudrait ce problème. Elle devrait se conjuguer à l'action budgétaire fédérale. Ici encore une concertation des politiques s'impose.

D - Les politiques de redistribution

Par la progressivité de leurs impôts sur le revenu, par l'impôt sur les héritages, par les taxes indirectes sur les produits de luxe, par la subvention de biens de première nécessité,

par l'offre de services publics gratuits, par des allocations personnelles diverses, les Etats redistribuent les revenus réels tels qu'ils se forment spontanément sur les marchés. Cette redistribution résulte de l'aspiration collective à une plus grande égalité des conditions matérielles.

Au sein d'un pays, le niveau moyen et la dispersion des revenus varient d'une région à l'autre. Dans un Etat unitaire, tous sont soumis à de mêmes barèmes. Les régions pauvres contribuent, par conséquent, proportionnellement moins au trésor public. Si le gouvernement ne leur restituait, sous forme de services publics et de transferts, que des sommes équivalentes, il n'y aurait pas de redistribution interrégionale. Une telle attitude de neutralité de la part du gouvernement contribuerait à maintenir les inégalités interrégionales, et même, à les accentuer, si des processus cumulatifs de concentration géographique sont en cours. Aussi, s'il est soucieux de freiner la polarisation spatiale des activités et d'aider les communautés plus pauvres à se relever, l'Etat pratiquera une certaine redistribution géographique, en assurant, notamment, une certaine homogénéité des services publics dans toute l'étendue du pays, compte tenu des densités de population. Il pourra aller plus loin dans la redistribution interrégionale en entreprenant, comme en France, des actions d'entraînement par la mise en place d'infrastructures relativement considérables dans des régions dont le potentiel de développement aura été démontré.

Dans les Etats fédératifs, la politique de redistribution

se complique. Tout d'abord, les normes de répartition idéale peuvent différer d'une région à l'autre. Les normes fédérales peuvent ne pas être acceptées par toutes les provinces. Cette difficulté est, toutefois, généralement théorique, comparée au problème des transferts interrégionaux. Dans un Etat fédératif, les régions n'acceptent plus passivement les décisions du gouvernement central. Dotées d'autonomie, les circonscriptions régionales négocient, avec le pouvoir central, l'ampleur et la composition des flux financiers entre le centre et les régions. Plus concrètement, les autorités régionales peuvent exprimer leurs préférences relativement à la distribution géographique des dépenses fédérales et au degré souhaitable de redistribution interrégionale.

Dans quelle mesure et sous quelles formes le gouvernement central devrait-il transférer des revenus des provinces riches aux régions plus pauvres? Cette redistribution devrait-elle prendre la forme de subventions aux gouvernements provinciaux, d'une uniformité nationale des services publics fédéraux, d'une égalité nationale des services publics totaux, d'une subvention fédérale aux chômeurs des zones déshéritées, de mesures de subvention ou de protection des activités situées dans ces régions, d'initiatives fédérales pour l'émigration des excédents de population des régions pauvres?

Le choix d'une politique redistributive, qui soit à la fois cohérente sur le plan national et acceptable par toutes les régions, ne peut être isolé des considérations relatives à la stabi-

lité et à la croissance. Toute politique de répartition a une incidence sur la stabilité conjoncturelle et sur l'efficacité de l'usage des ressources nationales. Or, il se fait que les exigences de la stabilité et de la croissance, relativement à la répartition, sont antinomiques. Plus est élevé le degré de progressivité de l'impôt sur le revenu et plus sont généreux les allocations sociales et les transferts inter-gouvernementaux, plus la demande effective globale sera stable. C'est cette philosophie qui inspira la politique financière fédérale au Canada dans l'immédiat après-guerre. D'autre part, il est démontré que les transferts gratuits aux personnes, aux entreprises et aux corps publics, ainsi que la progressivité de l'impôt sur le revenu ont des incidences néfastes sur l'efficacité dans l'usage des ressources, et donc sur la croissance. La redistribution des revenus émousse, en effet, l'incitation au travail, à la productivité, à la mobilité, à l'épargne, à l'investissement et à l'innovation.

E - Le problème de l'aménagement du territoire

L'assistance aux régions déprimées, la déconcentration géographique des industries et l'aménagement rationnel de l'espace sont les trois paliers habituels de discussion des problèmes dits de développement régional.

L'assistance pure et simple aux régions à activités économiquement déclinantes a pour fin de freiner la régression de l'emploi et pour effet de retarder la reconversion de ces activités. A moins qu'elle ne soit que temporaire, elle enraye la mobilité des

facteurs de production et freine la croissance du produit national.

De plus en plus, l'assistance est combinée à des initiatives publiques en vue de tenter de donner un nouvel essor aux régions déclinantes. Ces politiques plus constructives consistent généralement en une expansion de l'infrastructure de services publics et des mesures fiscales et financières destinées à attirer l'investissement privé. Le succès de ces initiatives dépend de l'adaptation de celles-ci au potentiel de développement préexistant. Toutes les régions ne sont pas susceptibles de développement. Les potentiels sont inégalement répartis, et il est vain d'effectuer des mises de fonds publics dans des zones foncièrement submarginales.

Si l'on ne se borne pas à s'occuper des zones délaissées, mais si l'on pose le problème dans un cadre plus large, embrassant aussi les pôles d'attraction, l'on est amené à se poser des questions sur l'optimalité des dimensions des grands centres et des concentrations industrielles. La croissance spontanée de villes telles que Paris, Londres, Montréal, Stockholm, Rome, et d'autres, est-elle conforme à l'avantage collectif? Doit-on laisser libre cours aux forces spontanées de concentration urbaine, ou l'Etat devrait-il intervenir pour les contrôler? L'on peut démontrer que la croissance d'une ville n'est socialement avantageuse que jusqu'à un certain point, en deça duquel les coûts moyens des services publics sont décroissants, et au delà duquel ils croissent. En fait, le problème est plus compliqué, car il faut tenir compte des économies et diséconomies d'agglomération du secteur privé. L'autorité

publique devrait donc considérer comme un seul problème la croissance excessive de certains pôles urbains et le déclin ou le retard excessifs de certaines zones déprimées. Ces deux sous-problèmes sont liés.

Si l'on se place sur un plan encore plus général, comme le font les Hollandais et les Français, l'on doit se poser le problème global de l'aménagement rationnel de l'espace national. L'on défie d'emblée les forces spontanées de localisation, par une volonté collective de les encadrer dans un plan d'aménagement rationnel. Ce plan peut être imposé d'en haut, comme en France, ou s'élaborer par le bas, à partir des municipalités, comme aux Pays-Bas. Dans l'un et l'autre cas, l'on part du principe que les décisions de localisation ne peuvent être considérées comme étant uniquement d'intérêt privé. L'intérêt général s'y trouve généralement engagé.

Là où les traditions centralisatrices sont fortement enracinées, et où il existe un problème majeur, de portée nationale, telle la croissance excessive de Paris, un plan national d'aménagement du territoire s'impose. Les forces qui s'exercent dans l'espace national sont trop puissantes et concentriques pour que l'on puisse espérer résoudre le problème par des mesures dispersées de promotion de régions périphériques. Mais lorsque, dans des pays plus diversifiés, et fédératifs par surcroît, comme le Canada, la Suisse et la Yougoslavie, les forces d'agglomération de l'activité ne s'opèrent pas vers un centre majeur, mais dans plusieurs directions, le problème peut être résolu par des méthodes plus décentra-

lisées.

Si le canton, la province ou la république (yougoslave) constitue un espace géographique nettement différencié de ses voisins, et si, au surplus, la population qui l'habite a sa culture propre, il va presque de soi que l'aménagement de ce territoire devrait être dévolu à l'autorité régionale. Toutefois, l'intégration économique de la région dans la Fédération impose certaines restrictions à l'autonomie des programmes régionaux. Les constitutions fédérales veillent, en général, à assurer l'unité économique du pays, ce qui justifie et nécessite une certaine surveillance des plans régionaux d'aménagement du territoire par l'autorité fédérale. Celle-ci est, d'ailleurs, généralement responsable du système des transports et des communications, et doit veiller à ce que les politiques régionales n'enfreignent pas les règles de localisation optima des industries dans le pays.

Comme en Yougoslavie, le gouvernement central pourrait stimuler les initiatives de développement des potentiels régionaux, en offrant des crédits ou des octrois en faveur de projets choisis sur une base concurrentielle. Ceci suppose une intense recherche de projets de la part des autorités locales et régionales. Seuls les plus utiles du point de vue national seraient subventionnés. Les initiatives d'intérêt purement local ou régional devraient être prises en charge entièrement par les pouvoirs régionaux.

F - Le problème de l'intégration des finances publiques

L'exercice des pouvoirs souverains, dans le respect des

règles qui garantissent un compromis efficace entre l'intérêt national et les valeurs régionales, comporte des flux financiers comptabilisés au niveau fédéral et à celui des régions. Les dépenses des différents gouvernements sont financées par des impôts et des emprunts.

Dans un pays unitaire, le gouvernement est pleinement responsable, devant son parlement, du financement des dépenses qu'il engage.

Dans un Etat fédératif, l'application du principe de responsabilité financière intégrale de chaque gouvernement inciterait, sans doute, les gouvernements à l'économie des deniers publics. Mais elle donnerait lieu à une grande diversité de barèmes fiscaux dans le pays. Les mouvements de personnes, de capitaux et de marchandises en seraient affectés d'une manière désavantageuse du point de vue national et, probablement, de celui de la plupart des régions. Sans doute, les effets néfastes de la diversité pourraient être réduits à une uniformisation des systèmes fiscaux régionaux, mais, si les gouvernements provinciaux devaient couvrir leurs dépenses par leurs propres impôts, les barèmes seraient, quasi nécessairement inégaux. En effet, à la fois, la quantité de services publics par habitant, et le coût de l'unité de service public, varieraient d'une région à l'autre.

L'uniformisation des barèmes fiscaux pourrait être obtenue par une centralisation du système fiscal. Le gouvernement fédéral déciderait des barèmes nationaux et percevrait les principaux

impôts. Il en restituerait une partie du produit aux gouvernements régionaux, au pro-rata des prélèvements dans chaque région. Ce système serait simple à administrer, il aurait l'avantage de ne pas provoquer de distorsion fiscale du système des prix, et pourrait être adapté avec souplesse à des fins de régulation conjoncturelle. Ces avantages manifestes ont, toutefois, comme revers d'imposer un carcan financier aux gouvernements provinciaux. L'autonomie constitutionnelle de ceux-ci ne pourrait plus se déployer en fonction des besoins et aspirations propres aux populations des diverses régions. Si la population était relativement homogène dans toute l'étendue du pays, les restrictions à l'autonomie régionale ne seraient guère ressenties, parce qu'elles résulteraient d'un consensus national. Dans une telle hypothèse, le pays serait quasi unitaire. L'application du principe de restitution aux provinces de sommes proportionnelles aux masses fiscales perçues chez elles nierait toute redistribution interrégionale, sauf celle qui résulte de l'application de barèmes progressifs à des populations régionales inégalement riches. En outre, à cause des économies d'échelle dans les services publics, les régions pauvres et peu peuplées souffriraient de coûts unitaires relativement élevés de leurs services publics. Il en résulterait des disparités appréciables dans les équipements collectifs, d'une région à l'autre.

L'uniformisation des doses de services publics par habitant, dans tout le pays, suppose des transferts redistributifs en faveur des régions plus pauvres. Elle pourrait être obtenue par

l'application d'un système fiscal centralisé doublé d'un processus de répartition qui tiendrait compte des coûts des services publics dans les différentes provinces. En assurant à la fois l'uniformité des barèmes fiscaux et l'égalité des services publics, ce système respecterait les règles d'optimalité de l'affectation des ressources nationales. Il permettrait aussi d'utiliser la fiscalité à des fins anti-cycliques. Il serait, en outre, jugé équitable du point de vue national. Tous les citoyens, quelque soit la région à laquelle ils ressortissent seraient, en effet, soumis à de mêmes barèmes fiscaux et jouiraient de mêmes doses de services publics. Cet avantage pourrait, toutefois, ne pas être apprécié également dans les différentes régions. La dose standard de services publics peut être supérieure ou inférieure aux normes régionales. Dans certaines provinces, on pourrait, comme en Norvège, viser à collectiviser le plus possible la consommation; dans d'autres, on préfèrerait, comme aux Etats-Unis, donner le maximum d'extension à la consommation privée. Il y aurait alors une entorse sérieuse à l'autonomie régionale.

L'autodétermination régionale des dépenses publiques et l'uniformité nationale de barèmes fiscaux pourraient, en principe, être réalisées par l'attribution au gouvernement fédéral et aux autorités régionales de sources fiscales distinctes, avec le partage éventuel des recettes d'une sources importante, comme l'impôt sur le revenu. C'est ce qu'avait prévu la Constitution allemande de 1948. Ce système impose, toutefois, un carcan à l'ensemble des régions. Les barèmes ne peuvent, en effet, être manipulés par les au-

torités régionales individuelles. Ils sont décidés ou approuvés collectivement. Tout au plus, l'ensemble des régions acquiert-il une certaine autonomie à l'égard du gouvernement fédéral. En outre, l'évolution des besoins respectifs du gouvernement fédéral et des provinces, et celle des recettes dérivant des principales taxes, ne peuvent être prévues, à moyen et long terme, avec assez d'exactitude, pour assurer la sécurité financière aux divers gouvernements. Ce système permet une redistribution interrégionale, mais il est trop rigide pour être utilisé à des fins conjoncturelles.

Le problème de l'organisation financière d'un Etat fédératif semble être analogue à celui de la quadrature du cercle. Il est impossible de satisfaire simultanément à toutes les exigences. Les différents principes de responsabilité, d'efficacité, d'équité, de stabilité et d'autodétermination ne peuvent être respectés intégralement. Des compromis devront être recherchés. Aucun ne peut être proposé comme étant universellement le meilleur. Dans chaque cas concret, il faudra tenir compte des caractéristiques, tant sociologiques qu'économiques, du pays.

Une question spéciale, d'un grand intérêt au Canada et en Suisse, est celle des octrois du gouvernement central aux provinces ou cantons. Lorsqu'ils sont inconditionnels, ces octrois sont une simple redistribution de revenu des provinces riches aux régions plus pauvres. Ils peuvent aussi représenter une compensation de prétendues pertes subies par certaines régions du fait de la Confédération, comme c'est le cas des provinces atlantiques au Canada. Ces

octrois diminuent le sens de responsabilité financière des provinces qui en bénéficient, sauf s'ils sont déterminés selon des critères autres que le besoin.

Les octrois conditionnels sont critiqués du fait qu'ils comportent, apparemment, une entorse à l'autonomie provinciale. Ils induisent, en effet, les autorités provinciales à orienter leurs dépenses en fonction des préférences du gouvernement fédéral. Celui-ci prendrait l'initiative en matière de services publics et ferait appel aux ressources financières des gouvernements régionaux pour l'exécution de ses propres projets. Cette thèse peut être valable dans beaucoup de cas. Le gouvernement central pourrait, par ce procédé, empiéter sur les prérogatives des autorités régionales. Le problème est, toutefois, plus complexe, et devrait être posé sur un plan théorique plus général.

Il est vrai que dans le domaine des affaires strictement régionales, l'autorité régionale peut être présumée plus compétente, et son autonomie de décision ne devrait pas être infléchie par des pressions financières fédérales. Il est tout aussi vrai que, dans le domaine des valeurs nationales, le gouvernement central est le suprême arbitre et devrait assumer ses responsabilités dans l'ensemble des régions.

Dans les champs de compétence purement fédéraux, telles l'armée et les voies de communication nationales, les autorités régionales ne devraient être appelées à coopérer à l'exécution de tâches fédérales que moyennant le remboursement intégral des dépen-

ses. A l'autre extrême, dans le domaine purement régional, les gouvernements régionaux devraient seuls assumer le coût de leurs initiatives. Le problème du financement conjoint se pose dans tous les cas intermédiaires. Plus précisément, chaque fois que le rendement national dépasse le rendement régional d'un investissement dans une région, le gouvernement central devrait offrir une subvention d'un montant tel que cet investissement soit porté à la dimension la plus avantageuse du point de vue national. Par ailleurs, si une province estime qu'un projet ressortissant juridiquement de la compétence fédérale serait d'un intérêt régional appréciable, elle devrait pouvoir prendre l'initiative de le proposer au gouvernement central, en offrant d'en défrayer une partie du coût.

L'on ne devrait condamner, ni recommander, les octrois conditionnels d'une manière générale. Dans chaque cas d'espèce, l'intérêt régional et l'avantage national devraient être distingués, et le partage des coûts devrait s'adapter aux dimensions respectives de ces deux rendements. Parfois l'octroi fédéral serait de 90%, parfois de 10%; il pourrait être, accidentellement, de 50%.

3e partie: LE CANADA

Chapitre 11

ORGANISATION ET POLITIQUE ECONOMIQUES AU CANADA

I - Le problème

La dualité de conception de l'organisation économique optimale au Canada ressort, notamment, des antinomies entre les recommandations de la Commission royale Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces (1939) et celles de la Commission royale Tremblay sur les problèmes constitutionnels (1956). Plus récemment, la vogue de l'étatisme dans la Province de Québec révèle, sous une nouvelle forme, une certaine autonomie idéologique en matière économique.

L'objet du présent chapitre est de rechercher des principes institutionnels qui assureraient, au mieux des possibilités, la sauvegarde et la promotion de valeurs fondamentales auxquelles se rallieraient les différentes populations du pays. La valeur qu'il importe de mettre en évidence ici est celle de l'autodétermination collective. C'est l'aspiration fondamentale de la population francophone par rapport au Canada anglais. Elle l'est, d'ailleurs, mais à un degré moindre, pour le Canada tout entier à l'égard des Etats-Unis.

Le problème consiste à concilier l'autodétermination avec les objectifs usuels de la politique économique: le plein emploi et l'usage efficace des ressources, la stabilité monétaire, l'équilibre

des transactions internationales, dans la liberté ou avec le minimum de contraintes.

II - Aperçu de l'évolution historique

A - La Constitution et l'intégration nationale

L'Acte confédératif de 1867 institua, à la fois, l'intégration économique des régions canadiennes, et la coexistence pacifique des cultures anglophone et francophone (92).

L'intégration économique comporta, au cours du premier demi-siècle de la Confédération, la mise en valeur de la moitié occidentale du pays, et la mise en place de circuits commerciaux transcanadiens. Le pays devrait ainsi acquérir une certaine autonomie vis-à-vis des Etats-Unis, avec lesquels les économies régionales du Canada se seraient naturellement intégrées.

La politique économique fédérale traduisait ainsi une volonté nationale d'aménager le territoire canadien en faisant violence aux forces spontanées d'intégration avec l'économie américaine. La construction des chemins de fer transcontinentaux et la politique commerciale, dite "nationale", de 1879, furent les principales étapes de l'exécution de ce véritable plan national de développement. Dans cette ère de libéralisme universel, le gouvernement fédéral fut loin de "laisser faire". Il entreprit de grands desseins et entraîna le secteur privé dans son sillage.

(92) Cf. D.V. Smiley, The Two Themes of Canadian Federalism, Revue canadienne d'économie et de science politique, XXXI, no 1, 1965, pp. 80-97.

B - Les forces centrifuges et leurs conséquences

Les larges pouvoirs économiques accordés par la Constitution au gouvernement fédéral, et l'ampleur des activités entreprises par celui-ci, inspirèrent bientôt aux gouvernements provinciaux un sentiment de frustration. L'effet de domination exercé par le gouvernement central suscita des protestations et des revendications de la part des autorités provinciales (93).

Les pouvoirs de celles-ci furent renforcés, vers la fin du siècle, à la suite d'une interprétation de la Constitution, favorable aux provinces.

L'industrialisation et l'urbanisation accélérées par la première guerre mondiale, entraînèrent une expansion rapide des activités provinciales et municipales. Le développement des services publics et sociaux amena les provinces à exercer davantage leurs pouvoirs fiscaux. Les subventions fédérales, qui constituaient la ressource principale des provinces au début de la Confédération, perdirent sensiblement de leur importance relative jusqu'en 1930 (93). Les gouvernements provinciaux eurent recours, notamment, à l'impôt sur le revenu personnel et à celui sur les profits des compagnies. Mais, en 1930, les impôts indirects sur certains biens de consommation constituaient leur principale source de revenus.

La grande dépression des années 1930 ébranla un édifice

(93) Cf. Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, 1939, vol. 1, p. 68 et p. 141.

institutionnel fort précaire. Le processus de décentralisation du secteur public, qui s'était déroulé depuis la fin du 19e siècle, avait abouti, en 1930, à une grande extension des responsabilités financières des provinces et des municipalités. Par ailleurs, l'assiette fiscale sur laquelle ces charges reposaient, était particulièrement vulnérable aux retournements de la conjoncture. Le chômage allait entraîner une augmentation rapide des dépenses d'assistance sociale, alors que la déflation des revenus provoquait une contraction des recettes fiscales. L'intensité de la crise fut inégale selon les régions. Les provinces de l'Ouest furent le plus durement atteintes.

Le gouvernement fédéral qui, au cours de la période précédente, n'avait assumé d'autre responsabilité de sécurité sociale que les pensions de vieillesse, et cela conjointement avec les provinces, se vit appelé à porter secours aux gouvernements provinciaux et municipaux en détresse.

Le désordre des finances publiques au cours de cette période, et l'incapacité du gouvernement fédéral de remédier à la dépression nationale à cause d'un partage inadéquat des responsabilités, marquèrent profondément les esprits, et expliquent le retour à la centralisation.

C - Le Rapport Rowell-Sirois, la guerre et les facteurs de centralisation

La Commission royale Rowell-Sirois fit, en 1939, des propositions qui avaient essentiellement pour but d'assurer la stabilité financière des provinces, et de permettre au gouvernement central

d'exercer sa fonction de stabilisation de l'économie nationale. A ces fins, il était proposé que l'assurance-chômage ressortirait au gouvernement fédéral. Celui-ci se réserverait les impôts cycliquement sensibles sur les revenus personnels et sur les profits des compagnies. Il accorderait aux provinces des subventions qui devraient les rendre à même de porter leurs services publics au niveau d'une norme nationale.

La seconde guerre mondiale rendit subitement la prépondérance au gouvernement fédéral. L'économie de guerre nécessita une centralisation poussée des décisions économiques, ce qui éclipsa les autorités provinciales pendant cinq ans. Les finances publiques furent centralisées par la cession temporaire des provinces au gouvernement central, du droit d'imposer les revenus des particuliers et des compagnies, en échange de subventions.

Les prodiges économiques réalisés par l'économie centralisée pendant la guerre, et les souvenirs amers laissés par la grande dépression, amenèrent le gouvernement fédéral à prendre conscience de ses responsabilités et de ses pouvoirs économiques. Aussi, prit-il l'initiative, dès avant la fin des hostilités, en 1945, de proposer à la population et aux gouvernements provinciaux des politiques qui auraient pour objectif de réaliser le plein emploi dans l'après-guerre.

Dans le livre blanc Travail et revenus et le livre vert Propositions du Gouvernement du Canada à la Conférence fédérale-provinciale de 1945, le gouvernement fédéral fit part des mesures

qu'il croyait nécessaires pour maintenir la stabilité économique. Manifestement inspirées par la General Theory de Keynes, ces mesures étaient une stratégie que le gouvernement se proposait de mettre en oeuvre pour atténuer les impulsions cycliques spontanées. A l'époque, le souvenir de l'entre-deux guerres était encore vif, ce qui explique que l'on ait eu tendance à surestimer les risques d'instabilité cyclique et à exagérer l'importance de mesures défensives.

Dans son livre vert, le gouvernement fédéral proposa une extension de la sécurité sociale, non seulement pour des raisons humanitaires, mais principalement à cause de l'effet stabilisateur que ces dépenses de transfert exerceraient sur la demande globale. Une grande importance fut aussi attachée à la régulation anti-cyclique des investissements publics.

S'inspirant des recommandations de la Commission royale Rowell-Sirois, le gouvernement canadien proposa aux provinces de lui céder l'impôt sur les revenus personnels, les profits des compagnies et les successions, en retour de subventions. Celles-ci devraient permettre aux autorités provinciales d'assumer leurs responsabilités constitutionnelles dans un climat de sécurité financière. Le gouvernement fédéral proposa d'assumer entièrement la charge de l'assurance-chômage et des pensions de vieillesse et offrit des subventions conditionnelles aux provinces dans plusieurs champs d'intérêt commun, tels ceux de la santé publique, de la mise en valeur des ressources naturelles, et de l'assistance aux économiquement faibles.

Le gouvernement fédéral mettait en évidence le progrès que

ses propositions comportaient pour l'autonomie provinciale par rapport à la situation de fait d'avant-guerre.

Les provinces n'épousèrent pas, en général, le point de vue fédéral. L'Ontario et le Québec, en particulier, firent valoir les droits traditionnels des provinces, et protestèrent contre la tentative fédérale d'empiéter sur les prérogatives constitutionnelles des gouvernements provinciaux.

L'après-guerre fut marquée, d'une part, par la tendance du gouvernement fédéral à gérer l'économie nationale comme si celle-ci était régie par une constitution unitaire et, d'autre part, par une expansion rapide des dépenses publiques provinciales et municipales. Mais, tandis que le gouvernement fédéral pouvait manoeuvrer dans un cadre financier souple et expansif, l'assiette financière des autorités provinciales et municipales était, en général, beaucoup moins élastique. Il en résulta une pression tenace de la part des provinces sur le gouvernement fédéral pour augmenter leur part dans l'assiette fiscale nationale. Par ailleurs, la Province de Québec, devenue de plus en plus sensible aux empiètements du gouvernement fédéral dans sa juridiction traditionnelle, passa de la résistance passive aux initiatives fédérales, à une volonté de politique économique autonome.

La tentative du gouvernement fédéral, en 1945, de sauvegarder la centralisation fiscale, introduite à l'occasion de la guerre, se heurta à l'opposition du Québec et de l'Ontario. Cette dernière province céda, toutefois, en 1952. Le Québec fut ainsi

isolé dans sa lutte contre l'emprise fiscale fédérale.

D - Les accords fiscaux et la recherche d'un nouvel équilibre fédéral-provincial

Les Tax Rental Agreements, par lesquels les provinces cédaient temporairement leur droit de prélever l'impôt sur les revenus personnels et les profits des compagnies, en échange de subventions, couvrirent deux périodes quinquennales: 1947-1952 et 1952-1957. Ces accords garantissaient des ressources annuelles minima aux provinces participantes, et donnaient lieu à une certaine redistribution interprovinciale des revenus. En n'y participant pas, la Province de Québec subit un préjudice financier (94).

A la cession temporaire de sources d'impôts de provinces au gouvernement fédéral, l'on substitua, en 1957, le partage conventionnel des impôts entre le pouvoir central et les provinces.

Par la convention de partage des impôts (Tax Sharing Arrangement) de 1957, entre le gouvernement fédéral et les provinces, l'autonomie fiscale des provinces fut restaurée dans un cadre qui préservait autant que possible l'unité fiscale du pays, et qui assurait une certaine péréquation interprovinciale, une garantie de recettes minima aux provinces, et une plus grande élasticité à la hausse des revenus provinciaux.

En échange de leurs droits d'imposer le revenu personnel, les profits des compagnies et les successions, les provinces parti-

(94) Cf. Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, vol. 1, p. 213.

cipantes obtenaient des subventions fédérales composées de trois parties: 1) une fraction prédéterminée des recettes fédérales perçues par les impôts mentionnés ci-dessus dans les provinces respectives; 2) un paiement dit de péréquation, calculé de manière à porter le rendement par habitant des trois impôts au niveau de la moyenne pondérée de ces rendements dans les deux provinces aux rendements les plus élevés; 3) un paiement de stabilisation, qui devrait empêcher que la somme des deux éléments précédents des recettes provinciales ne descende en-dessous de certains minima, notamment de 95% de la moyenne des deux années précédentes.

La fraction des recettes fédérales restituée aux provinces fut, initialement, constituée de 10% du produit de l'impôt sur le revenu personnel, de 9% de celui de l'impôt sur les compagnies, et de 50% des droits de succession. En 1958, le taux de restitution de l'impôt sur le revenu personnel fut porté à 13%.

Contrairement aux Tax Rental Agreements, le système de partage ordonné des ressources fiscales ne porte aucun préjudice aux provinces qui refuseraient d'y participer. Le gouvernement fédéral effectue une remise conforme aux taux de restitution en vigueur, aux contribuables des provinces qui prélèveraient leurs propres taxes. Les provinces non participantes conservent, en outre, leurs droits aux paiements éventuels de péréquation et de stabilisation.

Le Québec ne participa pas à l'Accord de partage fiscal, et l'Ontario ne céda que l'impôt sur le revenu personnel.

En vertu des nouveaux accords conclus pour la période

1962-1967, les parlements provinciaux doivent, à nouveau, assumer entièrement leurs responsabilités financières, en déterminant les barèmes des impôts sur les revenus des personnes et des compagnies. Le gouvernement fédéral offre gratuitement ses services de perception aux provinces qui adopteraient les définitions fédérales. Mais chaque province peut fixer ses barèmes aux niveaux qu'il lui plaît.

Le gouvernement fédéral a réduit son taux d'imposition sur les profits des sociétés de 9%, et celui de l'impôt sur le revenu personnel de 16% en 1962. Ce dernier taux devait augmenter de 1% chaque année subséquente jusqu'en 1966, mais, en 1964, il fut convenu que la réduction serait de 2% en 1965 et de 2% en 1966.

Depuis 1962, toutes les provinces prélèvent leurs propres taxes sur les revenus des personnes et des sociétés. Jusqu'à présent, les taux effectifs sont demeurés sensiblement les mêmes dans tout le pays. Le Manitoba et le Saskatchewan ont des taux d'impôt sur les revenus personnels légèrement supérieurs à ceux des autres provinces. Les taux combinés d'impôt sur les profits des compagnies, sont les mêmes au Québec et en Ontario, et quelque peu plus élevés qu'ailleurs.

E - Les octrois conditionnels (95)

Bien que les propositions fédérales à la Conférence du rétablissement, en 1945, furent rejetées par les provinces, l'on assista, dans l'après-guerre, à une forte expansion des initiatives fédé-

(95) D.V. Smiley, Conditional Grants and Canadian Federalism, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1963.

rales dans des domaines considérés comme du ressort des provinces, selon l'interprétation traditionnelle de la Constitution. Ces initiatives fédérales prirent la forme d'activités conjointes avec les provinces. Elles avaient pour but de relever le niveau général des services publics dans le pays, tout en assurant l'uniformité des normes d'une région à l'autre.

En matière de sécurité sociale, le gouvernement fédéral assume, depuis 1952, un système non contributaire de pensions aux personnes âgées de 70 ans et plus, et la moitié du coût de l'assistance provinciale aux personnes de 65 à 69 ans.

Les contributions conditionnelles fédérales les plus importantes se rapportent à la santé publique, principalement pour la construction d'hôpitaux et l'assurance-hospitalisation.

La construction de la route trans-canadienne, la conservation et le développement des ressources naturelles, l'enseignement technique et l'agriculture ont également donné lieu à une conjugaison d'activités fédérales et provinciales.

En conséquence, le flux financier du gouvernement fédéral aux provinces, au titre des octrois conditionnels, grossit considérablement. Il passa de \$83 millions, en 1955, à quelques \$862 millions en 1965. Ces paiements conditionnels représentent actuellement 75% des transferts totaux du pouvoir fédéral aux provinces, comparativement à 20% en 1955 (96).

(96) The National Finances, 1964-65, Canadian Tax Foundation, p. 124.

Après avoir été critiqué par la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, en 1956, le système des octrois conditionnels le fut à nouveau à la Conférence fédérale-provinciale de 1960. Les provinces pauvres en particulier, se plaignirent du fardeau financier que les initiatives fédérales leur imposaient. L'allocation des ressources financières des provinces subirait de ce fait une distorsion, qui se traduit en un sous-développement de services purement provinciaux. La Province de Québec mettait en évidence les restrictions que ce système imposait, en fait, aux compétences législatives provinciales (97).

La pression exercée, depuis, par le Québec, pour une plus grande autodétermination politique, a amené le gouvernement fédéral à concéder des compensations financières aux provinces qui préféreraient ne pas participer à un programme conjoint. Ce système a le mérite de ne pas briser les initiatives fédérales, tout en respectant intégralement l'autonomie provinciale. Par ailleurs, il a l'inconvénient d'empêcher l'intégration de certains services publics sur le plan national. Cette concession à l'autonomie provinciale n'est pas neutre au point de vue économique. Elle peut être plus ou moins coûteuse, en termes de rendement national, selon les cas.

III - Recherche de solutions optimales

L'adaptation des institutions et des politiques ne peut

(97) Cf. D.V. Smiley, op. cit., pp. 12-15.

procéder ni de schémas économiques simplistes, ni d'une imitation de telle ou telle réalisation étrangère. L'économie proprement dite est neutre à l'égard des valeurs, sauf celle de l'efficacité dans l'affectation des ressources. Le problème est de concevoir des schémas adaptés aux valeurs que l'on désire conserver ou promouvoir.

Les aspirations fondamentales actuelles de la population canadienne peuvent, ou ne plus, être celles exprimées par les Pères de la Confédération dans l'Acte de 1867. Le problème actuel ne peut se résoudre par une interrogation des constituants. Il s'agirait plutôt de savoir ce que diraient ces Pères s'ils ressuscitaient en 1965, à supposer qu'ils fussent les Sages par excellence.

La recherche d'une organisation économique acceptable à une population culturellement différenciée, procède de deux ordres de données: les valeurs fondamentales et les contraintes. Une simplification excessive des premières, ou une ignorance partielle des secondes, aboutiraient vraisemblablement à des solutions sociologiquement inacceptables ou à des propositions utopiques.

A - Les valeurs fondamentales

Les aspirations essentielles des populations s'expriment en des idéologies diverses. Les noms d'Adam Smith, de Keynes, de Sismondi, et de Perroux évoquent des doctrines apparemment fort dissimilaires. Le premier montra la fécondité de la liberté individuelle; le second les possibilités d'une stabilisation globale par l'Etat; le troisième, pessimiste, déplora la destruction des valeurs traditionnelles par l'industrialisation; le dernier, à la façon de

Saint-Simon, évoqua les possibilités novatrices d'une conjugaison de l'action de l'Etat et de l'entreprise privée.

A ces noms, l'on peut faire correspondre des jalons de l'histoire de la pensée économique canadienne. L'Acte confédératif de 1867 fit confiance à la Main invisible d'Adam Smith, tout en assignant au pouvoir fédéral des tâches, telle "la réglementation du trafic et du commerce", que le maître du libéralisme aurait approuvées. Le rapport Rowell-Sirois, et ses prolongements dans l'immédiat après-guerre, manifestent une grande confiance dans l'efficacité de politiques keynesiennes de plein emploi. Le rapport Tremblay, par contre, exprime un scepticisme à l'égard de la théorie nouvelle, et tend à ranimer la foi dans l'efficacité d'institutions traditionnelles, qui assureraient l'autonomie de la nation canadienne française. La doctrine de Perroux, par contre, invite à la recherche de politiques audacieuses d'affranchissement de l'effet de domination inhérent au régime capitaliste, et particulièrement manifeste dans la Province de Québec. Contrairement à la philosophie du rapport Tremblay, fort libérale à cet égard, l'idéologie de Perroux assigne un rôle fort actif à l'Etat. Les politiques récentes du gouvernement du Québec procèdent du même esprit.

Les valeurs fondamentales de liberté individuelle, d'autodétermination collective, d'efficacité des secteurs privé et public, de stabilité, sont-elles compatibles entre elles, sont-elles concurrentes ou complémentaires? En d'autres termes, peut-on promouvoir chacune de ces valeurs sans nuire à la réalisation des autres, ou

faut-il rechercher un compromis entre elles?

Adam Smith et ses disciples voyaient dans la liberté économique des individus une condition essentielle de l'abondance ou du progrès. La concurrence entre individus était jugée efficace. Les obstacles au progrès consistaient essentiellement en des restrictions à la concurrence, imputables à l'Etat ou aux coalitions privées.

Dans l'optique du libéralisme universel, l'autodétermination collective ne serait pas un problème. Dans une collectivité, seuls les individus comptent. Le groupe n'aurait pas de fin propre. L'optimum du groupe se résoudrait en un groupe d'optima individuels. L'inégalité sociale correspondrait à des inégalités de rendement économique individuel. La liberté concurrentielle aboutirait à des inégalités économiquement justifiées. Les "effets de domination" institutionnalisés (au sens de Perroux) d'une nation sur l'autre, ou d'une classe sur l'autre, sont ainsi niés.

Sismondi, au début du 19e siècle, avait essayé de démontrer que la concurrence n'est pas un facteur d'harmonie et de progrès, mais qu'il est, plutôt, un agent destructeur du bien-être social. La concurrence de la part des innovateurs industriels détruit les structures économiques et sociales traditionnelles, qui assureraient une certaine sécurité individuelle et collective. Ce scepticisme à l'égard des vertus équilibrantes de la Main invisible d'Adam Smith, et la nostalgie de l'organisation corporative de la période pré-industrielle, ont marqué la pensée sociale de l'Eglise romaine, notamment l'encyclique *Quadragesimo Anno*. C'est la philosophie éco-

nomique qui prévalait au Canada français avant la vogue de l'étatisme. Le rapport de la Commission royale Tremblay en est tout inspiré. Le fédéralisme canadien (98) de M. M. Lamontagne, constitue une exception notable à ce courant de pensée. Il se situe dans la ligne du rapport Rowell-Sirois.

Conçue en période de dépression profonde, la théorie de J.M. Keynes apportait un complément essentiel à la théorie économique individualiste classique. Elle démontrait la possibilité d'une régulation macroéconomique qui résoudrait le problème de l'instabilité globale. Doté de ce stabilisateur, le système concurrentiel pourrait déployer ses vertus. Le rôle essentiel de l'Etat serait d'adapter son budget et sa politique monétaire de manière à maintenir le plein emploi du travail. Cette régulation ne nécessiterait guère de contraintes à la liberté des agents économiques privés. Ceux-ci pourraient développer leurs initiatives librement, et opéreraient, inconsciemment, l'affectation efficace des ressources nationales. Keynes compléterait ainsi Adam Smith. Il résoudrait, en même temps, le problème de Sismondi, en rendant le progrès compatible avec la stabilité.

Si la nation n'est pas seulement considérée comme une masse d'individus, dont les activités libres peuvent être parfaitement régulées par la concurrence et des stabilisateurs macroéconomiques, mais comme un "groupe de groupes", ainsi que le propose

(98) M. Lamontagne, Le fédéralisme canadien, Québec, Presses universitaires Laval, 1954.

Perroux, l'optimisation nationale ne se résoud plus, en fait, selon les préceptes de la doctrine individualiste.

Les groupes structurés ont une volonté collective propre et recherchent les moyens d'atteindre leurs propres objectifs. Le problème de l'intérêt national peut alors être défini, soit comme celui du meilleur compromis entre des groupes disposant de degrés donnés d'autonomie, soit comme celui des contraintes à imposer aux groupes de manière à réaliser un optimum national de type individualiste.

En quoi consiste l'autodétermination collective? Cette notion, impliquée dans celle de nationalisme, de régionalisme, de communalisme, comporte la possibilité de choix sociaux autonomes de la part des autorités collectives. C'est en Suisse et en Yougoslavie que l'autonomie des collectivités, aux différents échelons de la société, est le plus poussée.

L'autonomie des choix sociaux porte principalement sur les équipements et les services, ainsi que sur les règles imposées aux activités du groupe. Dans le "groupe de groupes" qu'est la notion, il s'agira de soumettre les choix collectifs aux différents échelons à des règles d'intérêt commun. L'optimum de contraintes à imposer aux groupes n'est pas unique. Il sera fonction de l'intensité de la "préférence pour l'autonomie". L'autodétermination peut être considérée comme une valeur en soi, pour la défense de laquelle on est prêt à des sacrifices plus ou moins élevés.

B - Les contraintes ou le contexte réel

La structure actuelle de l'économie canadienne est une

donnée dont on ne peut méconnaître les traits essentiels si l'on cherche à asseoir des propositions normatives sur une base réaliste.

Une première caractéristique importante de l'économie canadienne est son ouverture sur les marchés internationaux. Les exportations représentent environ le quart du produit national brut. Ce commerce extérieur, qui rend possible l'obtention de revenus réels élevés des ressources nationales, soumet l'économie nationale à une instabilité latente, qui affecte diversément les secteurs d'activité et les régions du pays.

La spécialisation poussée de certaines provinces, comme celles des Prairies, de la Colombie-britannique et la Nouvelle-Ecosse, comporte des risques de fluctuations excessives des revenus et de l'emploi régionaux. C'est pourquoi la Commission royale Rowell-Sirois recommanda la mise en commun des risques par un système fédéral de sécurité sociale.

Malgré la politique "nationale" protectionniste de 1879, et en partie à cause d'elle, s'est développée une industrie manufacturière constituée principalement de satellites de sociétés américaines. Le contrôle étranger s'étend aussi à une fraction importante des industries minière et pétrolière. Dans la Province de Québec, toutefois, le contrôle étranger se double d'un effet de domination anglo-canadien dans les entreprises canadiennes, et d'une suprématie anglo-saxonne dans l'administration publique fédérale.

Cet "effet de domination" est psychologiquement grave, car il viole la valeur fondamentale d'autodétermination collective des

Canadiens tout court, et, a fortiori, des Canadiens francophones. L'on ne devrait, toutefois, considérer l'effet de domination isolément, en le séparant d'autres effets auxquels il est lié, notamment l'effet d'enrichissement. Il devrait être considéré comme un élément du coût du développement.

Comme dans tout pays, les revenus moyens sont inégalement répartis dans l'espace canadien. Ce phénomène est essentiellement lié à une certaine immobilité des travailleurs et des entrepreneurs. Dans un pays fédératif multiculturel, comme le Canada, la mobilité est entravée par des obstacles que ne connaissent pas des pays plus homogènes, comme la France, les Etats-Unis, la Suède, etc.

L'inégalité interprovinciale des revenus et l'inégalité des coûts unitaires des services publics, imputable principalement à la plus ou moins grande densité démographique des provinces, posent un problème délicat de répartition spatiale des services publics.

C - Les institutions optimales

L'étude des institutions qui optimiseraient le rendement social, largement conçu, peut se faire dans l'abstrait, ou en fonction d'un pays particulier. Les considérations ci-dessous seront théoriques, mais elles viseront à projeter un éclairage normatif sur la carte canadienne. Elles auront pour but, non pas de proposer, en termes concrets, une série de réformes, mais, plutôt, de suggérer des idées inspiratrices de projets plus concrets.

Le problème central est celui du partage des responsabi-

lités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de manière à assurer, au mieux, la réalisation des valeurs fondamentales dans le pays et ses régions.

Notre recherche est toute différente de celle de l'interprétation des intentions des Pères de la Confédération, ou de celle qui serait axée sur un objectif prééminent, par exemple, le plein emploi, en faisant abstraction des autres aspirations des populations. Elle vise à montrer dans quelles voies des compromis avantageux sont possibles entre toutes les valeurs fondamentales.

1) Généralités

Tout comme les pouvoirs locaux, les provinces ont comme tâche essentielle de fournir des services publics. A cet égard, le problème économique est de déterminer la quantité globale et la composition des services provinciaux. La préférence collective pour les biens publics peut varier d'une province à l'autre. Les gouvernements de gauche tendent généralement à augmenter la partie des ressources affectée à la consommation ou à l'investissement publics, alors que les gouvernements de droite sont moins prodigues des deniers publics.

Le principe d'autodétermination collective fournit un argument pour la décentralisation des décisions relatives aux dépenses de l'Etat. Toutefois, ce principe n'appelle la provincialisation que des dépenses à des fins purement provinciales. Or, il se peut que des dépenses publiques provinciales aient des incidences sur le bien-être dans d'autres provinces. Par exemple, un système

d'enseignement excellent entraînera une émigration de personnel hautement qualifié vers des provinces où l'efficacité de l'enseignement est moindre. Dans le domaine de l'hygiène publique, ou de la conservation des forêts, les services fournis par une province bénéficient à d'autres. Dans ces cas, la juridiction ne peut demeurer purement provinciale. Une coopération interprovinciale devrait s'organiser, soit spontanément, soit à l'instigation de l'autorité fédérale, gardienne de l'intérêt supra-provincial.

Les provinces peuvent être amenées à se grouper régionalement, telles les provinces maritimes, ou celles des Prairies en vue de certains objectifs communs. Sur le plan national, toutes les provinces ont des intérêts communs, notamment celui de la défense de leur champ d'action contre les empiètements de l'autorité fédérale. En Allemagne, c'est le rôle du Bundesrat. Unies, les provinces peuvent aussi organiser des services communs exclus constitutionnellement de la compétence fédérale. L'enseignement et la culture en Allemagne en sont un exemple.

Garant de l'intérêt national, le gouvernement central devrait assumer la responsabilité de toute tâche qui implique un intérêt supra-provincial.

Sur tous les plans où les provinces sont interdépendantes, l'autorité fédérale devrait être compétente pour assurer que les décisions des autorités provinciales soient conformes aux prescrits de l'intérêt national. En outre, le pouvoir central devrait lui-même fournir les services pour lesquels ses coûts comparatifs sont moins

dres. Il devrait aussi mettre en vigueur des règles de jeu pour le secteur privé dans l'ensemble du pays, afin d'assurer la meilleure allocation nationale des ressources. Comme cette allocation spontanée entraîne des inégalités interpersonnelles et interprovinciales, le pouvoir central devrait opérer une redistribution par son système fiscal et par des octrois inconditionnels. En outre, par sa politique budgétaire et monétaire, il devrait assurer la stabilité macroéconomique du pays.

2) Les objectifs de la politique économique

a) L'efficacité du secteur public

Il va de soi que certaines fonctions ressortissent sans discussion au pouvoir central. La fourniture de biens publics essentiellement nationaux, telle la défense nationale, est naturellement exclue des juridictions provinciales.

L'attribution de responsabilité d'autres services est plus discutable. La santé publique, l'instruction publique sont des services qui, fournis par une province, ont des effets externes et, qui en outre, ont une valeur nationale. Si la majorité de la population du pays réclame des niveaux élevés de culture et de santé publique, le gouvernement central devrait être mis à même de répondre à cette aspiration nationale. Si l'exécution de ces politiques peut être avantageusement décentralisée, notamment, pour mieux adapter la qualité des services aux caractéristiques des populations provinciales, le gouvernement fédéral devrait conclure des conventions avec les autorités provinciales, et inciter celles-ci à porter leurs ser-

vices aux niveaux nationalement désirables par l'octroi de subventions conditionnelles. Celles-ci devront être déterminées en fonction de la divergence entre l'avantage national et l'intérêt provincial de tel ou tel service. Ainsi, si une étude prospective fédérale prévoyait une forte expansion des besoins d'équipements universitaires, l'intérêt national demanderait que le pouvoir central prenne les mesures suffisantes et nécessaires pour que cette croissance se fasse dans les meilleures conditions. A cause des économies externes des dépenses provinciales pour l'enseignement supérieur, l'on doit supposer, a priori, que cette expansion optima ne saurait résulter de décisions décentralisées des gouvernements provinciaux. Il en résulterait une régression culturelle nationale contraire à la volonté nationale. L'optimum national de services culturels ne peut être laissé entièrement à la discrétion d'autorités provinciales, pas plus qu'il ne peut être confié à l'entreprise privée. L'initiative et le concours financier du gouvernement central ne devraient comporter, toutefois, que l'infraction minimale à l'autonomie des collectivités provinciales.

Un cas exemplaire de service public à la fois parfaitement coordonné sur le plan national, et entièrement respectueux de l'autonomie des provinces, est le Régime de pensions du Canada. Uniforme dans tout le pays, il est administré par les provinces qui ne délèguent pas explicitement cette responsabilité au gouvernement fédéral. L'accumulation de capitaux qui en résultera se fera à l'avantage des gouvernements provinciaux.

b) L'efficacité du secteur privé

Le rendement social maximum des ressources nationales est obtenu, d'une manière approximative et spontanée, lorsque la structure des marchés est suffisamment concurrentielle, ou que les positions monopolistiques sont adéquatement contrôlées; lorsque la mobilité de tous les facteurs potentiellement mobiles est maxima; lorsque la politique commerciale est optimale; lorsque le système d'impôts et de subventions optimise les économies externes.

La réalisation de ces conditions ne se fait pas spontanément. Elle ne peut, non plus, être confiée aux autorités provinciales, puisqu'il est de l'intérêt de tous que le secteur privé soit nationalement intégré. L'économie nationale devrait, en outre, être intégrée dans le réseau international. C'est la raison d'être des marchés communs, tel celui de l'Europe des Six.

Pour augmenter le niveau de vie des pays membres, la Commission de la Communauté économique européenne a proposé des "politiques communes" dans plusieurs domaines, notamment pour activer la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, pour uniformiser les règles de concurrence, pour unifier les marchés et les politiques agricoles, etc.

A tous ces égards, l'économie canadienne est déjà fortement intégrée. La tentation de certaines provinces de pratiquer des politiques économiques autonomes pourrait contribuer à désintégrer le secteur privé canadien, au détriment de tous. Les provinces qui auraient entrepris des politiques de développement autonome pour-

raient, elles-mêmes, en pâtir.

Le développement industriel ou agricole d'une province ne devrait pouvoir être promu qu'à l'intérieur d'un cadre de règles d'intérêt national. L'une de ces règles devrait être l'interdiction de tout protectionnisme provincial. (99).

c) La stabilité ou la croissance équilibrée

L'équilibre macroéconomique est, idéalement, caractérisé par le plein emploi, la stabilité du niveau général des prix et l'équilibre de la balance des paiements. En pratique, il est très difficile d'atteindre conjointement ces trois objectifs.

Les instruments d'action aux fins de l'équilibre global sont essentiellement ceux de la politique monétaire, de la politique budgétaire et la politique dite des revenus.

Dans une même zone monétaire, la politique du crédit ne peut être qu'une. Elle ressortit donc au pouvoir central. Dans un marché du crédit équilibré, les taux d'intérêt sont uniformes dans

(99) Dans son Programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape, la Commission du Marché commun signale que "Dans la passation des marchés publics, un assez grand nombre de discriminations formelles, ou de fait, sont encore appliquées à l'encontre des entrepreneurs ou des produits des autres Etats membres. En raison de la part importante du secteur public dans l'emploi du produit national, ces discriminations constituent un obstacle non négligeable à la liberté des échanges. La Commission prendra, au cours de l'année prochaine, toutes dispositions utiles pour supprimer ces discriminations et pour garantir, au plus tard à la fin de la deuxième étape, l'accès de tous les fournisseurs de la Communauté aux marchés publics sur un pied d'égalité, notamment en ce qui concerne les mesures de publicité et l'application de critères objectifs lors du choix des adjudications et de la conclusion des marchés". p. 18

tout le pays, et il n'est guère possible d'adapter l'offre de crédit aux conditions conjoncturelles propres à des provinces particulières. S'il y a des décalages interrégionaux dans les cycles, une politique monétaire uniforme nécessitera des arbitrages délicats. Si, par hypothèse, la province de l'Ontario était dans un état de "surchauffe" conjoncturelle, alors que le plein emploi n'est pas encore atteint dans d'autres régions, l'autorité monétaire hésitera à appliquer les freins monétaires. Elle fera bien de laisser la surchauffe se résorber par une diffusion de la demande vers d'autres provinces ou vers l'étranger.

Dans un pays aux régions diversifiées, comme le Canada, la politique monétaire ne peut être utilisée qu'avec beaucoup de doigté et dans des limites étroites. Elle devrait être conjuguée avec une politique budgétaire adaptée aux variations conjoncturelles. Lorsque celles-ci ne se déroulent pas simultanément dans les différentes régions, la politique de travaux publics peut être différenciée dans l'espace. Il est vrai que l'adaptation des investissements publics aux conjonctures n'est pas facile, étant donné les délais entre la perception des besoins et la mise à exécution des travaux. Toutefois, des accélérations ou des ralentissements d'exécution de projets peuvent être utiles.

Vu les effets externes, ou la faiblesse du "multiplicateur" interne, des dépenses provinciales, l'on ne peut s'attendre à une action stabilisatrice suffisante de la part des autorités provinciales. Au contraire, il est plausible d'admettre que les finances pu-

bliques provinciales aient des effets pro-cycliques, comme ce fut le cas en Suisse. Ce ne fut, toutefois, pas le cas au Canada, dans l'après-guerre (100).

Comme les dépenses des gouvernements provinciaux et municipaux en biens et services dépassent actuellement de 50% celles du gouvernement fédéral, il se pose un problème de coordination des rythmes de dépenses publiques décentralisées. La politique monétaire n'a qu'une faible incidence sur les décisions de dépenses provinciales et municipales. L'on ne peut donc compter sur elle comme régulateur satisfaisant. Une coordination à des fins conjoncturelles des dépenses publiques fédérales et provinciales serait souhaitable.

Dans la Communauté économique européenne, la Commission propose, chaque année, des directives relatives aux rythmes d'expansion des dépenses publiques dans les pays membres. En Allemagne, ce problème de concertation entre autorités financières souveraines se pose avec acuité depuis quelques années.

Pour que la croissance se fasse avec régularité et dans l'équilibre des marchés, des prévisions cohérentes à moyen terme sont nécessaires. Les "plans", dans le sens de projections de l'économie nationale à moyen terme, fournissent aux agents économiques publics et privés, des points de repère nécessaires pour rendre plus judicieux le choix de leurs investissements. Ils réduisent l'incer-

(100) Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, 1964, p. 59.

titude de l'avenir, contribuent à réduire les erreurs, sous forme d'excès ou de déficit de certaines catégories d'immobilisations. Tout en régularisant le flux spontané des dépenses d'investissement, le plan réduit le coût du développement.

Bien que la régulation conjoncturelle soit une responsabilité essentiellement fédérale, la planification, au sens restreint de projection normative de l'avenir, ne devrait pas être l'exclusivité du gouvernement central. Comme en Yougoslavie, des plans devraient être élaborés à tous les paliers de l'administration publique, et cela de façon cohérente. Les projections à moyen terme du Conseil économique du Canada (101) devraient servir de toile de fond à des programmes provinciaux, tels ceux du Conseil d'orientation économique du Québec. Tous ces plans ou programmes officiels seraient autant d'indicateurs qui guideraient l'entreprise privée dans ses décisions à moyen terme.

Le plein emploi permanent ne peut être rendu compatible avec la stabilité relative du niveau des prix et avec l'équilibre de la balance des paiements sans une discipline effective des syndicats et du patronat sur le marché du travail. Le plein emploi donne spontanément lieu à un glissement excessif des salaires. Si l'on veut éviter le coût social de freinages de la hausse des rémunérations par les leviers monétaires et fiscaux, comme en France, en Grande-

(101) Conseil économique du Canada, Objectifs économiques du Canada pour 1970, Ottawa, 1964.

Bretagne, et au Canada de 1957 à 1962, la progression des salaires devrait être réglée, soit conventionnellement entre les instances supérieures des syndicats et des employeurs, comme en Suède et en Norvège, soit par un dispositif gouvernemental adéquat.

Une politique décentralisée des revenus est concevable. L'on peut imaginer que les ou certaines provinces pratiquent, d'une manière ou d'une autre, une politique des salaires. Ce serait, d'ailleurs, une façon pour elles de pratiquer une politique de plein emploi. En l'absence de levier monétaire ou fiscal efficace, une province pourrait réaliser le plein emploi à l'intérieur de ses frontières, en maintenant ses salaires à un niveau compétitif par rapport à celui d'autres provinces ou pays concurrents. Ce serait, sans doute, la politique la plus efficace de résorption du chômage régional. L'exemple hollandais est riche d'enseignements à l'égard de l'efficacité d'une politique des salaires dans une économie très ouverte. La mise en oeuvre de telles politiques se heurterait à des difficultés psychologiques considérables. Les syndicats devraient, en effet, renoncer à la norme de parité, argument puissant dans leur stratégie revendicative.

Une politique centralisée des revenus, organisée par le Ministère fédéral du Travail, ou par un organisme ad hoc, pourrait se limiter à prescrire des normes annuelles pour les augmentations de salaire, sans intervenir dans la structure régionale et sectorielle des revenus. Une politique plus ambitieuse de régulation du niveau général et de la structure des revenus dans le pays serait

quasi-utopique.

d) L'aménagement du territoire

La première tâche du gouvernement fédéral après 1867 fut d'aménager le territoire canadien, en grande partie encore vierge. Cette tâche n'est pas encore achevée. Avec le temps, elle a acquis de nouvelles dimensions.

La géographie humaine et économique du Canada est le résultat de forces spontanées et de développements orientés. Elle pourrait faire l'objet de critiques, à la lumière de critères économiques et autres. La concentration industrielle à Montréal, notamment, ne correspond probablement à un optimum social de localisation. Une dispersion plus grande des activités serait sans doute plus avantageuse. Si elle ne s'est pas réalisée spontanément, c'est en raison de l'inertie des pouvoirs publics à l'égard des possibilités d'orienter les implantations industrielles et l'habitat dans l'espace.

Les Pays-Bas et la France fournissent des exemples de programmes ambitieux d'aménagement de l'espace. En un domaine où les initiatives spontanées causent parfois de grands dégâts, et où les carences spontanées laissent en friche des potentialités réelles, la main de l'Etat peut être féconde.

Devant une tâche d'une telle envergure et d'une telle complexité, l'action du pouvoir central devrait s'appuyer sur les pouvoirs provinciaux et locaux, à la fois aux fins de la conception des plans et de l'exécution de ceux-ci.

Bien que de grandes choses puissent être réalisées par les

pouvoirs décentralisés, une certaine coordination centrale serait théoriquement nécessaire pour optimiser l'aménagement de l'espace national. Comme le gouvernement central régit les moyens de transport et de communication, il est, consciemment ou non, impliqué dans des options d'aménagement spatial.

La politique commerciale peut, elle aussi, avoir des conséquences sensibles sur la distribution géographique des activités. Au Canada, l'intensité des forces centripètes de localisation industrielle est fonction du niveau de protection des industries manufacturières.

Toute région, même la plus prospère, peut faire l'objet d'une politique de développement. La densité de capitaux et de population qualifiée peut y être accrue par l'augmentation ou le perfectionnement des équipements collectifs. Mais les politiques dites de développement régional portent, généralement, sur des zones retardées. Au Canada, ce sont principalement les provinces maritimes qui constituent la zone défavorisée du pays. Ce groupe de provinces dispose d'un Conseil économique qui produit des études sur les potentialités régionales. Elle bénéficie aussi de subventions fédérales diverses. Dans la Province de Québec, la région retardée du Bas St-Laurent fait actuellement l'objet d'études, surtout sociologiques, sous l'égide conjointe des gouvernements fédéral et provincial (102).

(102) Loi fédérale de 1961 sur la réhabilitation et le développement agricoles (ARDA).

Le ministère fédéral de l'industrie, créé en 1963, a institué un Area Development Agency qui vise à promouvoir l'implantation d'activités dans trente-cinq régions désignées, caractérisées par du chômage chronique. Les incitations consistent en une exemption d'impôt sur les profits pendant trois ans et en des possibilités d'amortissement accéléré. Cette politique a le mérite d'être uniforme dans toutes les régions retardées "désignées" du pays. Elle ne fausse pas l'allocation des ressources entre les régions déprimées, bien qu'elle provoque, sans doute, une entorse à l'optimum de localisation. Pour utiles qu'elles puissent être, ces mesures discriminatoires enfreignent probablement l'optimum national de localisation, puisqu'elles sont de nature défensive plutôt que prospectives. Elles ne visent pas à orienter l'industrialisation dans les directions qui, à long terme, seront les plus avantageuses du point de vue national. Ayant été désignées selon le critère du degré de chômage, et non selon leurs potentialités à long terme, ces zones pourraient demeurer déprimées à longue échéance. Il aurait, dans ce cas, mieux valu pour certaines d'entre elles, d'accélérer l'exode des travailleurs.

Des mesures provinciales de développement s'ajoutent parfois aux incitations fédérales, en s'y conjuguant plus ou moins bien. Les autorités régionales devraient déterminer leurs concours financiers d'après des calculs de rendement social provincial. Le coût des infrastructures et des subventions devrait être comparé aux rendements sociaux que l'on peut en attendre. Ces calculs sont ~~très~~ difficiles; ils sont cependant nécessaires si l'on veut éviter des

initiatives publiques économiquement inconsidérées.

D - Conséquences d'une centralisation ou d'une décentralisation excessive

L'optimum de décentralisation dans un pays donné n'est pas une constante. Il varie selon les circonstances. Il est naturel que les ambiguïtés de la constitution aient été interprétées différemment selon les époques. Dans certaines conjonctures, les pouvoirs provinciaux pouvaient être affirmés; dans d'autres, les responsabilités fédérales devenaient prépondérantes. Ainsi, à la suite de l'expérience des années trente, il était naturel de vouloir renforcer et étendre les pouvoirs fédéraux.

Dans un monde extérieur économiquement et politiquement stable, les pouvoirs des provinces canadiennes pourraient s'étendre aux dépens de ceux du gouvernement fédéral. L'histoire récente de l'Europe montre la renaissance des nationalismes après une période prolongée de paix et de croissance économique équilibrée.

L'attribution des responsabilités aux différents échelons du pouvoir devrait donc être souple, à l'intérieur de certaines limites. Un minimum d'autodétermination devrait être garanti, en toute hypothèse, aux collectivités qui y attachent une valeur quasi-absolue.

La centralisation serait excessive si certains services publics assumés par le gouvernement fédéral avaient un coût plus élevé que s'ils étaient organisés par les provinces, ou si, pour une différence donnée de coût, la réduction d'autodétermination provinciale n'était pas acceptable. L'autonomie provinciale peut avoir

un coût, en ce sens que l'on peut préférer gérer soi-même un service public, par exemple, la collecte de l'impôt sur le revenu, même si la centralisation du service permettait de réaliser des économies. Quand la centralisation est excessive, la frustration du désir d'autodétermination est moins que compensée par l'économie réalisée.

La décentralisation serait excessive si le degré d'inefficacité de la politique macroéconomique imputable à la décentralisation, ou si les coûts supplémentaires de la décentralisation de services publics et de la régulation du secteur privé, par rapport à l'optimum, étaient moins que compensés par la satisfaction collective retirée d'une plus grande autodétermination provinciale.

La tendance à une plus grande centralisation, et les résistances nationales auxquelles elle se heurte, se sont manifestées récemment en Europe occidentale. En 1962, la Commission de la Communauté économique européenne proposa un programme d'action, en vue d'une plus grande coordination des politiques nationales et d'une harmonisation de certaines institutions, afin de susciter un développement plus rapide, plus régulier et plus harmonieux dans l'ensemble de la Communauté. Les tentatives plus récentes (juin 1965) de la Commission de renforcer davantage le pouvoir supranational s'est heurté au nationalisme de la France.

Une décentralisation excessive se traduit, concrètement, en un manque d'intégration des services publics, des règles de concurrence, des régimes fiscaux, douaniers et de sécurité sociale, des politiques de conjoncture et de développement régional, des projec-

tions à moyen terme. Les coûts de ces déficiences dépassent les surplus de satisfaction nationaliste en provincialiste auxquels ils peuvent être associés.

Au Canada, les pouvoirs provinciaux seraient excessifs, s'ils permettaient aux autorités provinciales d'entreprendre des politiques économiques qui enfreindraient les règles d'une optimisation nationale de l'emploi des ressources. Ainsi, la création d'entreprises spectaculaires dont la rentabilité serait assurée par des subventions plus ou moins occultes devrait être découragée. Sans doute, est-il utopique de vouloir éliminer les considérations extra-économiques, notamment les facteurs électoraux, de la politique économique, mais il incomberait au gouvernement central de faire respecter des règles d'intérêt commun par les autorités provinciales.

IV - Conclusions

Diversité culturelle et unité nationale ne sont pas des idéaux antinomiques. Sur le plan économique, les avantages de l'une et de l'autre peuvent se combiner, à condition de préciser, de façon judicieuse, l'objet et les responsables des politiques économiques.

Il est, certes, facile de construire des systèmes hypercentralisés ou hyperdécentralisés, voire séparatistes, de l'organisation économique. De très nombreux modèles seraient possibles ou praticables. Mais ils seraient généralement inacceptables, parce que dérivés d'une conception simpliste des valeurs fondamentales à respecter ou à promouvoir. Si l'on fait bon marché de la liberté

individuelle ou de l'autonomie provinciale, un système hypercentralisé peut se défendre. Si, par contre, l'on nie le problème d'équilibre macroéconomique ou les avantages d'un marché national commun, l'on tendra à proposer des schémas séparatistes. Dans l'un et l'autre cas, des valeurs seront sacrifiées par ignorance.

Un compromis optimum doit être recherché entre les grandes aspirations de la population. Cette recherche devrait aboutir à un schéma d'organisation où le pouvoir fédéral et les gouvernements provinciaux se partagent les tâches et coordonnent leurs activités, de manière à assurer la plus grande prospérité commune et l'autonomie de certains choix sociaux par les autorités décentralisées. Comme en Suisse et en Yougoslavie, cette autonomie régionale devrait mettre en valeur des potentialités particulières, tout en respectant les prescrits de l'intérêt national.

L'avantage national, et celui de la généralité des régions, requiert la communauté des marchés, de la politique de concurrence et de la politique macroéconomique. Ces politiques communes ne pourraient enfreindre des objets valables d'autonomie provinciale. Elles sont a-linguistiques, a-culturelles, et matériellement fécondes pour toutes les collectivités particulières.

L'autodétermination des choix sociaux régionaux devrait porter, essentiellement, sur l'usage du revenu, qu'il soit public ou privé. Les consommations et investissements publics seront, évidemment, adaptées en quantité et en qualité aux préférences des populations régionales. Mais, l'on ne peut exclure une orientation

collective de l'affectation des revenus privés. Les gouvernements provinciaux pourraient influencer la propension à l'épargne, et à la consommation de différentes catégories de biens.

La liberté des pouvoirs provinciaux d'intervenir dans la structure des productions devrait être restreinte par une régulation fédérale visant à l'affectation la plus rationnelle des ressources sur le plan national. Des politiques régionales autonomes, qui violeraient l'unité du marché commun national, seraient dommageables pour tous.

En résumé, la prospérité commune dans le respect des particularismes régionaux ne peut être réalisée que dans le cadre d'un espace économique commun, de règles communes, et de politiques communes. Ceci est compatible avec la diversité des cultures, comme l'illustre bien l'Europe d'aujourd'hui.

BIBLIOGRAPHIE

I - Etudes générales

- Allais, M., L'Europe unie, route de la prospérité, Paris, Calmann-Lévy, 1960.
- Belassa, B., The Theory of Economic Integration, Homewood, Ill., Irwin, 1961.
- Breton, A., "A Theory of Government Grants", The Canadian Journal of Economics and Political Science, XXXI, 1965, 175-187.
- _____, "The Economics of Nationalism", Journal of Political Economy, LXXII(4), 1964, 376-386.
- Buchanan, J.M., The Public Finances, Homewood, Ill., Irwin, 1960.
- Giersch, H., "The Economics of Regional Policy", The German Economic Review, III(1), 1965, 13-24.
- Horvat, B., Towards a Theory of Planned Economy, Belgrade, Yugoslav Institute of Economic Research, 1964.
- Massé, P., Le plan ou l'anti-hasard, Paris, Gallimard, 1965.
- Meade, J.E., Efficiency, Equality and the Ownership of Property, London, Allen and Unwin, 1964.
- Neumark, F., Wirtschafts-und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen, Mohr (Siebeck), 1961.
- Okyar, O., "The Concept of Etatism", The Economic Journal, LXXV, 1965, 98-111.
- Perroux, F., Leroux, H., Dessau, J., Benard, J., Nataf, A., Mercier, R., Problèmes de planification, Montréal, Ecole des Hautes Etudes Commerciales, 1964.
- _____, L'économie du XXe siècle, Paris, Presses universitaires de France, 1961.
- Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de l'Université de Grenoble, La planification comme processus de décision, Paris, Armand Colin, 1965.
- Planung ohne Planwirtschaft, Basel: Kyklos, Tübingen: Mohr (Siebeck), 1964.

Les problèmes de la planification, Colloque de janvier 1962, Université Libre de Bruxelles, 1962.

Sawyer, G., (ed.), Federalism: An Australian Jubilee Study, Melbourne, Cheshire for Australian National University, 1952.

Scott, A., "A Note on Grants in Federal Countries", Economica, XVII, 1950, 416-422.

_____, "Evaluation of Federal Grants", Economica, XIX, 1952.

_____, "Federal Grants and Resources Allocation", Journal of Political Economy, LX, 1952, 534-536.

_____, "The Economic Goals of Federal Finance", Public Finance, Finances publiques, XIX, 1964, 241-292.

Villey, D., "Marché et plan", Revue d'économie politique, mai 1964.

Wellisz, S., "Economic Planning in the Netherlands, France and Italy", Journal of Political Economy, LXVIII(3), 252-283.

II - France

Allais, M., Abondance ou Misère, Paris, Médicis, 1946.

Aménagement du territoire et action régionale, Décrets et arrêtés du 14/2/1963, Journal Officiel, février 1963.

Bauchet, P., La planification française, quinze ans d'expérience, Paris, Ed. du Seuil, 1962.

_____, Propriété publique et planification, Paris, Cujas, 1962.

_____, "La régulation par le Plan", Revue d'économie politique, mai 1964.

Baum, W.C., The French Economy and the State, Princeton, Princeton University Press, 1958.

Cazes, B., La planification en France et le IVe Plan, Paris, Ed. de l'Epargne, 1962.

Commissariat général du Plan, Projet de rapport général sur le Ve Plan, (ronéoté), Paris, 1965.

Commissions de développement économique régional, Instruction générale du 26/5/1964, Journal Officiel, mai 1964.

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale,
La régionalisation du budget d'équipement en 1964, La Documenta-
tion Française, 1964.

Documentation française, Aménagement du territoire, Recueils et monographies, no 46, 1964.

_____, Les comptes de la Nation, 1962, 1963, 1964,
Notes et études documentaires.

_____, La planification française, Notes et études
documentaires, no 2846, 1961.

_____, Rapport sur la politique des revenus établi
à la suite de la conférence des revenus, et Annexes, Recueils
et monographies, no 47 et 48, 1964.

Encyclopédie française, L'univers économique et social, IX, Paris,
Larousse, 1960.

Hackett, J., Economic planning in France. Londres, Allen and Unwin,
1963.

Massé, P., "French Methods of Planning", The Journal of Industrial
Economics, nov. 1962.

_____, Histoire, méthode et doctrine de la planification françai-
se, La Documentation française, 1962.

O.C.D.E., Etudes économiques, France, 1962, 1963, 1964, 1965, Paris.

Organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'ac-
tion régionale, Instruction générale du 24/4/1964, Journal Offi-
ciel, avril 1964.

Organisation des services de l'Etat dans les départements et décon-
centration administrative, Instruction générale du 26/3/1964,
Journal Officiel, avril 1964.

Organisation des services de l'Etat dans les départements et les
circonscriptions d'action régionale et déconcentration adminis-
trative, Décrets no 64-250 à 64-252 du 14/3/1964, Journal Offi-
ciel, mars 1964.

Perroux, F., Le IVe Plan français, Paris, Presses Universitaires de
France, 1962.

Préparation du Ve Plan, Rapport sur les principales options, Paris,
Journal Officiel, 1965.

Réflexions pour 1985, La Documentation française, Paris, 1964.

Ive Plan de développement économique et social (1962-1965), Journal Officiel, 1962.

III - Royaume-Uni

Jewkes, J., Ordeal by Planning, Londres, Macmillan, 1948.

National Economic Development Council, Growth of the United Kingdom to 1966, HMSO, Londres, 1963.

_____, Conditions Favourable to Faster Growth, HMSO, Londres, 1963.

_____, The Growth of the Economy, Londres, 1964.

The National Plan, HMSO, Londres, 1965.

O.C.D.E., Etudes économiques, Le Royaume-Uni, 1962, 1963, 1964, 1965, Paris.

Saunders, C.T., "The Development and Problems of Economic Planning in Great Britain", Weltwirtschaftsliches Archiv, 92(1), 1964, 57-93.

Shone, R., "Problems of Planning for Growth in a Mixed Economy", The Economic Journal, LXXV, 1965, 1-19.

IV - Pays-Bas

Central Planning Bureau, Scope and Method of the Central Planning Bureau, La Haye, 1956.

_____, Conjunctuurpolitiek in en om de jaren vijftig, La Haye, 1963.

_____, Centraal Economisch Plan (annuel), La Haye.

De Lange, H.M., "Le Bureau Central du Plan aux Pays-Bas", Reflets et perspectives de la vie économique, II, no 2, 1963, 101-109.

De Wolff, P., "De ontwikkeling der lange-termynplannen in Nederland en hun betekenis voor de economische politiek", Tydschrift voor Economie, 1961.

Kervyn, A., "Politique des revenus, l'expérience hollandaise", Revue d'économie politique, Mai 1965.

Nota inzake de ruimtelyke ordening in Nederland, La Haye, Staatsdrukkerij en uitgeverijbedrijf, 1960.

O.C.D.E., Etudes économiques, Les Pays-Bas, 1962, 1963, 1964, 1965, Paris.

Tinbergen, J., "Central Planning in the Netherlands", The Review of Economic Studies, 1947-1948, XV, no 38.

V - Suède

Arbetsmarknadsstyrelsen, Samhällsservice och lokaliseringsverksamhet, Stockholm, 1960.

_____, Befolkning och näringsliv, Stockholm, 1958.

_____, Arbetsmarknadsstyrelsens regionindelning, 1961, A - och B - regioner, Stockholm, 1961.

Canarp, C., "Investment Funds, and how they can be used to combat recession and unemployment", Skandinaviska Banken Quarterly Review, no 2, 1963, 33-40.

Documentation française, La politique des salaires en Suède, Notes et études documentaires no 2976, 1963.

The Industrial Council for Social and Economic Studies, Structural Rationalisation, Stockholm, 1960.

Institut suédois, Connaissance de la Suède, Stockholm, 1963.

Lundberg, E., Konjunkturer och Ekonomisk Politik, Stockholm, Konjunkturinstitutet, 1953.

OCDE, Etudes économiques, Suède, 1962, 1963, 1964, 1965, Paris.

_____, Labour market policy in Sweden, Paris, 1963.

Rehn, G., "The National Budget and Economic Policy", Skandinaviska Banken Quarterly Review, no 2, 1962, 1-9.

Svennilson, I. and Beckman, R., Long-term Planning in Sweden, Skandinaviska Banken Quarterly Review, no 3, 1962, 71-79.

The Swedish Confederation of Trade Unions, Economic Expansion and

Structural Change, Londres, Allen and Unwin, 1963.

The Swedish Economy, 1961-1965, Report of the 1959 Long-Term Planning Commission, Stockholm, 1963.

VI - Norvège

Bjerve, P., Planning in Norway, Amsterdam, North-Holland, 1959.

Bourneuf, A., Norway: the Planned Revival, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1958.

Erichsen, E., Norwegian Economic Development with Special Reference to Regional Development, Atlantic Provinces Economic Council Conference, sept. 19, 1961, Charlottetown, P.E.I.

Finans-og tolldepartementet, Langtidsprogrammet, 1962-1965, St. Meld, no 60 (1960-61), Oslo 1961.

_____, Norwegian Long-Term Programme, 1966-1969, Parliamentary Report no 63, 1964-65, Oslo, 1965.

_____, Extension of Economic Planning, Government Bill no 1, Supplement no 1 (1962-63), Oslo, 1963.

Kommunal-og arbeidsdepartementet, The Special Areas' Development Fund, Act and Statutes, 1960.

_____, Om gjennomføringen av utbyggingsprogrammet for Nord-Norge, 1952-60, St. Meld, no 75, (1960-61).

_____, Om lov om Distriktenes utbyggingsfond, Ot. prp. no 10 (1960-61).

O.C.D.E., Etudes économiques, Norvège, 1962, 1963, 1964, 1965, Paris.

VII - Allemagne

Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1965, Bonn.

_____, Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan 1959, Bonn.

Deutsche Politik, 1963, Presse-und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 1964.

Documentation française, Le système fiscal de la République fédérale

allemande, Notes et études documentaires no 2974, 1963.

Entwürfe eines, a) Gesetzes zur Aenderung und Ergaenzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz)

b) Gesetzes zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Laendern an die Finanzverfassung (Finanzanfassungsgesetz)

c) Gesetzes über den Finanzansgleich unter der Laendern (Laenderfinanzausgleichsgesetz),

Document 6-52000 - 841/54II de la Chancellerie fédérale, 29 avril 1954.

Fischer-Menshausen, H., "Das Finanzverfassungsgesetz", Die Öffentliche Verwaltung, IX(6), 1956, 161-171.

Gesetz über den Finanzansgleich unter den Laendern von Rechnungsjahr 1961 an (Laenderfinanzausgleichsgesetz 1961) Bundesgesetzblatt, 1961, Teil 1.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Kevelaer, Rhld, Verlag Butzon und Bercker, 1961.

Newcomer, M., Central and Local Finance in Germany and England, New York, Columbia University Press, 1937.

O.C.D.E., Etudes économiques, Allemagne, 1962, 1963, 1964, 1965, Paris.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Laender in der Bundesrepublik Deutschland, Bedarfsfeststellung 1961 bis 1970, Stuttgart, E. Klett Verlag.
Kulturpolitik der Laender 1961 und 1962, Cologne, Westdeutscher Verlag, 1963.

Terhalle, F., "Das Finanz-und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland", Handbuch der Finanzwissenschaft, 2, Aufl., vol. 3, pp. 140-175.

Wacke, G., Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen, Mohr (Siebeck), 1950.

VIII - Suisse

Abegg, H., Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen, Diss. Universität de Zurich, 1948.

Bickel, W., "Die Öffentlichen Finanzen", Revue suisse d'économie politique et de statistique, mars-juin 1964, 273-301.

Bureau fédéral de la statistique, Charge fiscale en Suisse, 1964, Statistiques de la Suisse, 380e fascicule, Berne, 1965.

_____, Finances et impôts de la Confédération, des cantons et des communes, 1962/63, Statistiques de la Suisse, 376e fascicule, Berne, 1964.

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 avec les modifications intervenues jusqu'au 1er janvier 1960, Berne, Chancellerie fédérale.

Gruner, E., "100 Jahre Wirtschaftspolitik", Revue suisse d'économie politique et de statistique, mars-juin 1964, 35-70.

Haller, H., Lastenausgleich und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, Diss. Université de Zurich, 1947.

O.C.D.E., Etudes économiques; Suisse, 1962, 1963, 1964, 1965, Paris.

Pechel, E.P., Die Einkommensteuer un bundesstaatlichen Finanzausgleich, Diss. Université de Zurich, 1951.

Rappard, W., La Constitution fédérale de la Suisse, 1848-1948, Boudry, La Baconnière, 1948.

Rossi, H., Die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen, Diss. Université de Zurich, 1952.

Sauser-Hall, G., Guide politique suisse, Lausanne, Payot, 1947.

IX - Yougoslavie

Auty, Ph., Yugoslavia, Londres, Thames and Hudson, 1965.

Bilandzic, D., La gestion sociale, Belgrade, Medunarodna Politika, 1965.

Documentation française,

- La Commune yougoslave (étude théorique), Notes et études documentaires, no 2617, 1959.

- Les Conseils ouvriers yougoslaves, Notes et études documentaires, no 2623 et 2629, 1960.

- Le Fédéralisme yougoslave, De l'Etat unitaire à la Fédération, Notes et études documentaires, no 2786, 1961.

- Le Fédéralisme yougoslave, L'évolution du fédéralisme yougoslave de 1950 à 1960, Notes et études documentaires no 2788, 1961.
- La Planification yougoslave, Notes et études documentaires, no 2929, 1962.
- La Démocratie socialiste en Yougoslavie, Les origines, Notes et études documentaires, no 2952, 1963.
- La Constitution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, Notes et études documentaires, no 3055, 1964.
- L'évolution des institutions yougoslaves d'après les constitutions de 1946-1953 et 1963, Notes et études documentaires, no 3070, 1964.

Jelic, B., Some Experiences from the Yugoslav System of Planning, Belgrade, 1962.

Meister, A., Socialisme et autogestion, l'expérience yougoslave, Paris, Ed. du Seuil, 1964.

Pejovski, V., Yugoslav Investment Policy, Belgrade, Medunarodna Politika, 1965.

Pesakovic, M., Autonomous Provinces in Yugoslavia, Belgrade, Medunarodna Politika, 1964.

Waterston, A., Planning in Yugoslavia, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1962.

X - Communauté économique européenne

Communauté économique européenne, Memorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape, Bruxelles, 1962.

Schneider, E., "Planung, Programmierung und Koordinierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Weltwirtschaftliches Archiv, 93, 1964, 1-21.

XI - Canada

Brewis, T.N., English, H.E., Scott, A., Jewett, P., Canadian Economic Policy, Toronto, Macmillan, 1961.

- Canadian Tax Foundation, The National Finances, 1964-65, Toronto, 1965.
- Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Rapport, Québec, 1956.
- Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, Rapport, Ottawa, 1964.
- Commission royale des relations entre le Dominion et les Provinces, Rapport, Ottawa, 1940.
- Conseil économique du Canada, Objectifs économiques du Canada pour 1970, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964.
- Crépeau, P.A. et Macpherson, C.B., (ed.), L'avenir du fédéralisme canadien, Presses de l'Université de Montréal, University of Toronto Press, 1965.
- Dehem, R., Wolfe, J.N., "The Principles of Federal Finance and the Canadian Case", The Canadian Journal of Economics and Political Science, XXI, no 1, 1955, 64-72.
- Dominion Provincial Conference on Reconstruction, Proposals of the Government of Canada, Ottawa, 1945.
- Graham, J.F., Johnson, A.W., Andrews, J.M., Inter-Government Fiscal Relationships, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1964.
- _____, Fiscal Adjustment and Economic Development: A Case Study of Nova Scotia, Toronto, University of Toronto Press, 1963.
- Hicks, U.K. (ed.), Federalism and Economic Growth in Underdeveloped Areas, Londres, Allen and Unwin, 1961.
- Lamontagne, M., Le fédéralisme canadien, Québec, Presses universitaires Laval, 1965.
- National Bureau of Economic Research, Public Finances: Needs, Sources and Utilization, Princeton, Princeton University Press, 1961.
- Oliver, M. (ed.), Social Purpose for Canada, University of Toronto Press, 1961.
- Parenteau, R., "Les problèmes du développement régional dans un Etat fédératif, L'expérience canadienne", Revue d'économie politique, 1963.

Rotstein, A. (ed.), The Prospect of Change: Proposals for Canada's Future, Toronto, McGraw-Hill, 1965.

Skeoch, L.A. and Smith, D.C., Economic Planning: The Relevance of West European Experience for Canada, Montreal, Canadian Trade Committee, 1963.

Smiley, D.V., Conditional Grants and Canadian Federalism, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1963.

_____, "The Two Themes of Canadian Federalism", The Canadian Journal of Economics and Political Science, XXXI, no 1, 1965, 80-97.

Smith, D.C., "The Economic Council and its Economic Plan", The Canadian Banker, vol. 72, no 1, 1965.

INDEX

- Accord de base (Suède): 67.
Accords-cadres (Suède): 67.
Accords de crédit (Norv.): 77, 82.
Accords interprovinciaux: 181.
Acte de l'Amérique britannique du Nord: 218, 219.
Actions d'entraînement: 194.
Action régionale: 28, 31, 69, 194.
 V. Développement régional.
 Aménagement du territoire.
Actions structurelles: 39, 174, 183.
Affaires culturelles: (All.) 109, 112.
 (Suisse) 114, 117-119.
Affectation des revenus: 170.
ALLAIS, M.: 17.
Allemagne: Acte de Confédération de 1815: 85, 86.
 Affaires culturelles: 109, 112.
 Bundesrat: 96, 108.
 Confédération de l'All. du Nord: 86.
 Constitution - de 1871: 86
 - de Weimar: 88.
 - de Bonn: 94-100.
 Développement régional: 106, 107.
 Paix de Westphalie: 85.
 Partage des recettes fiscales: 102.
 Politique conjoncturelle: 104-106, 191.
 Politique à moyen terme: 106.
 Régime d'occupation: 93.
 Régime national-socialiste: 92.
 Relations intergouvernementales: 107-109.
 Répartition des dépenses publiques: 101.
 Transferts: 103.
Alliance socialiste (Y.): 152.
Aménagement du territoire: 26, 55, 60-62, 170, 196-199, 235-240.
ARDA: 236.
Area Development Agency: 237.
Arrondissement (Y.): 147.
Autogestion (Y.): 148, 154.
Autodétermination collective: 202, 206, 217, 219, 220, 222, 225, 238.
Autonomie des programmes régionaux: 199.

Banque agricole (Y.): 159.
Banques cantonales: 138.
Banque d'investissement (Y.): 158.
Banque du commerce extérieur (Y.): 159.
Belgique: 16, 43.
Bénéfices des plans: 42.

Budget national: Norvège: 75

Suède: 65.

Bundesrat: 96, 108, 226.

Bundesratsminister: 108.

Bureau central du plan (P.B.): 55-60.

Bureau de planification physique (P.B.): 61.

Bureau fédéral de planification (Y.): 155.

Caisse de développement du nord de la Norvège: 81.

Caisse des dépôts et consignations (F.): 37.

Canada: 206-242.

Carcan financier: 201-202.

Central Planning Staff (R.U.): 44.

Centralisation du système fiscal: 200, 201, 210.

Choix sociaux: 41, 182, 222, 241.

Chômage: 168, 169, 183.

Circonscriptions d'action régionale (F.): 31, 32.

Clause Frankenstein (All.): 87.

Coexistence pacifique des cultures: 207.

Collège des médiateurs (P.B.): 56, 60.

Collège d'étude et d'appréciation des revenus (F.): 40

Comités de développement économique (R.U.): 47.

Comité économique conjoint (Norv.): 83.

Commissariat général du Plan (F.): 27-30, 37.

Commission centrale de planification (P.B.): 62.

Commissions de modernisation (F.): 18, 30, 31, 34, 47.

Commission de développement économique régional (F.): 33.

Commission de planification à long terme (Suède): 70, 71, 73.

Commission nationale de l'aménagement du territoire (F.): 27, 28.

Commission nationale sur les revenus (R.U.): 47.

Commission royale sur les problèmes constitutionnels (Tremblay): 206,
217, 219.

Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provin-
ces (Rowell-Sirois): 206, 209, 211, 219, 221, 223.

Communauté économique: 185, 229.

Communauté économique européenne: 191, 192, 229, 232, 239.

Commune yougoslave: 147, 156.

Compétitivité: 190.

Conditions structurelles de la croissance: 169.

Conjonctures régionales: 192.

Conférence administrative régionale (F.): 32.

Conférence du rétablissement: 210, 211, 215.

Conférence fédérale-provinciale de 1960: 217.

Conférence permanente des ministres de l'éducation (All.): 109.

Conseils de développement (R.U.): 44.

Conseil des nationalités (Y.): 152.

Conseil d'orientation économique du Québec: 233.

Conseil économique des provinces de l'Atlantique: 236.

Conseil économique du Canada: 233.

Conseil économique et social (P.B.): 55, 60.
Conseils régionaux de développement économique (R.U.): 52.
Constitutions yougoslaves: 146.
Contribution de crise (Suisse): 128.
Contribution des cantons à la Confédération (Suisse): 125.
Coordination des plans (Y.): 157.
Contrôle des prix (Y.): 160, 161.
Convention d'implantation industrielle (F.): 38.
Coût de l'autonomie: 238, 239, 240.
Coût du développement: 224, 233.
Croissance équilibrée: 169, 230-234.
Crédit agricole (F.): 37.
Crédit foncier (F.): 37.
Crédit national (F.): 37.
Crédit populaire (F.): 37.

Décentralisation (Y.): 153, 154, 162, 163.
Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale:
27, 28, 33.
Déplanification: 167.
Désétatisation (Y.): 163, 167.
Développement régional: 51, 62, 81, 82, 106, 107, 143, 161, 162, 173,
185, 186, 187, 196.
Directoire du marché du travail (Suède): 66, 68, 69.
Dirigisme: 165.
Diséconomies d'agglomération: 197.
Disparités d'équipements collectifs: 201.
Distorsions (Y.): 160, 161, 163.
Diversité des cultures (Y.): 162.
Droit de sécession (Y.): 149.
Droit du travail (Suisse): 120, 121.

Ecole polytechnique (Suisse): 114, 119, 120.
Economic Planning Board (R.U.): 44.
Economie canadienne: 223-224.
Economies d'agglomération: 197.
Economies d'intégration: 185.
Economies externes: 181, 228, 229.
Education: 187, 227, 228.
Effet de domination: 162, 219, 220, 223, 224.
Effet d'enrichissement: 224.
Effet d'entraînement: 36.
Efficacité du secteur privé: 229, 230.
Efficacité du secteur public: 227, 228.
Electoralisme: 189.
Entreprises étatiques: 64, 188, 189.
Entreprises mixtes: 188, 189.
Equilibre macroéconomique: 170.
Espace national: 177.

Etat-entrepreneur: 188, 189.

Etatisme: 139, 140, 146, 153, 188, 206, 221.

Etude de marché: 35.

Finalités: 25, 34, 35, 41, 170.

Financement des investissements (Y.): 159, 160.

Finances publiques: 161, 199-205.

Fins qualitatives: 170.

Fonctions économiques des pouvoirs publics: 177.

Fondation du travail (P.B.): 56, 59, 60.

Fonds de développement économique et social (F.): 30, 37, 38.

Fonds de développement régional (Norv.): 81.

Fonds fédéral spécial pour le développement des régions retardées (Y.): 162.

Fonds général de retraite (Suède): 70.

Fonds général d'investissement (Y.): 158, 159, 162.

France: 16-42.

Gain de l'intégration: 185.

Groupes: 221, 222.

Harmonies naturelles: 165.

Immobilités: 183.

Impôt pour la défense nationale (Suisse): 128, 129, 120.

Incitations financières: 38, 173.

Industrial Development Certificate: 51.

Inégalité des groupes nationaux (Y.): 162.

Inégalités interrégionales: 183.

Intérêt national: 177, 222, 226, 230, 241.

Intérêts régionaux: 177, 241.

Intégration des finances publiques: 199-205.

Intégration des services publics: 217, 239.

Intégration économique: 207.

Intégration internationale: 229.

Intégration nationale: 229.

Institut national de la statistique et des études économiques (F.): 30.

Instruments d'intervention (Y.): 157.

(V. moyens d'action)

Instruments fiscaux: 38.

Investissements collectifs: 35, 41, 52.

Investissements étrangers: 50.

JEWRES, J.: 43.

KEYNES, J.M.: 166, 211, 219, 221.

Laissez-faire: 165.

LAMONTAGNE, M.: 221.
Ligue des communistes (Y.): 152, 163.
Livre blanc Travail et revenus (C.): 210.
Livre vert (C.): 210, 211.
Localisation optima: 199.
Lois exclusives (Y.): 150.
Lois fondamentales (Y.): 150.
Lois générales (Y.): 150.

Main de l'Etat: 235.
Main invisible: 167, 219, 220.
Marché commun: 185, 229, 242.
Marché des capitaux: 36, 78.
Marchés interrégionaux communs: 185.
MASSE, P.: 167, 172.
Marxisme: 166.
Mécanismes autorégulateurs: 171.
Mécanisme des marchés: 41, 49, 54, 63, 74, 84, 145, 160, 167, 171, 172, 184.
Ministère des affaires économiques: 48.
Mirage: 168.
MONNET, J.: 17.
Moyens d'action: 35, 171.
Multiplicateur: 231.
Mythe: 168.

National Board for Prices and Incomes (R.U.): 50.
National Economic Development Council (R.U.): 45-47, 50, 52, 174.
National Incomes Commission (R.U.): 47.
Nationalisations: 48, 139, 153, 188, 189.
Nationalisme: 222.
Norvège: 74-84.

Objectifs des plans: 168-170.
Objectifs structurels: 166, 174.
Obstacles à la mobilité: 183.
Obstacles au développement: 49.
Obstacles structurels: 174.
Octrois conditionnels: 133, 204, 211, 215-217, 228.
Octrois inconditionnels: 203, 227.
Optimalité des grands centres: 197.
Optimisation de politiques: 187-188.
Optimum de décentralisation: 238.
Optimum de localisation: 237.
Optimum de services publics: 179.

Payements de péréquation (C.): 214.
Payements de stabilisation (C.): 214.
Péréquation interprovinciale: 213, 214.

Pères de la Confédération (C.): 218, 225.
PERROUX, F.: 218-220, 222.
Pertes de rendement social: 183.
Plans: signification: 16-26, 31, 33, 34, 39.
Plan d'aménagement: 198.
Plan de stabilisation: 21, 22.
Plan du Travail (Suisse): 140.
Plan économique central (P.B.): 56, 57.
Plan et pouvoir politique (F.): 33.
Plan intérimaire (F.): 20, 22.
Plan Marshall: 18, 43.
Pays-Bas: 54-63.
Plan, mirage, mythe: 168.
Plan national (R.U.): 47.
Plans quinquennaux (Suède): 70, 71.
Plans quinquennaux (Y.): 153, 156.
Plans régionaux: 31
Plans sociaux (Y.): 155, 156.
Plan septennal (Y.): 156.
Planification, pourquoi?: 165-168.
Planification de l'espace (P.B.): 60, 61, 63.
Planification et dirigisme: 165.
Planification suédoise: 65.
Polarisation spatiale: 194, 197.
Pôles d'attraction: 197.
Police de la concurrence: 183.
Politique à moyen terme (A.): 106.
Politiques anti-cycliques: 65, 178, 211.
Politique commerciale: 236.
Politiques communes: 229.
Politique conjoncturelle: 142, 143, 189-193.
Politique de croissance: 78, 79, 80.
Politique de développement: 185, 236.
Politique de redistribution: 193-196.
Politique des prix: 35, 39, 40, 42, 47, 78.
Politique des revenus: 35, 40, 42, 47, 50, 58, 60, 78, 83, 171, 174, 190, 230, 233, 234.
Politique des salaires: 58, 60, 67, 234.
Politique des transports: 236.
Politique du marché des capitaux (Suède): 70.
Politique du marché du travail (Suède): 68, 71, 174, 186.
Politiques économiques autonomes: 229.
Politique économique suisse: 137-143.
Politique macroéconomique: 55, 75, 104-106, 173, 174, 221, 231.
Politique monétaire: 76, 77, 142, 231.
Politique nationale (C.): 207, 223.
Politique régionale suisse: 143, 186, 187.
Potentiel de développement: 194, 197, 199.
Pratiques monopolistiques: 183.

Préférence pour l'autonomie: 222.
Préfet de région (F.): 32.
Primes d'adaptation industrielle (F.): 39.
Primes de développement industriel (F.): 39.
Principe de responsabilité financière: 200.
Prix: 35, 39, 40.
Processus cumulatif de concentration: 194.
Programmation des investissements publics: 35.
Programmation en valeur (F.): 25, 40.
Programme d'action (C.E.E.): 229, 239.
Programme de développement du nord de la Norvège: 81.
Propriété sociale (Y.): 154.
Protectionnisme provincial: 230.
Provinces autonomes (Y.): 148, 149.

Quadragesimo Anno: 220.
Quasi-contrats (F.): 38.

Rationalisations structurelles (Suède): 71.
Redistributions: 171, 193-196.
Réducteur d'incertitude: 22.
Régime de pensions du Canada: 228.
Règles de concurrence: 239.
Règles de jeu: 227.
Régulation conjoncturelle: 189-193.
Régulation des investissements privés (Suède): 66.
Régulation structurelle: 189-193.
Rendement national: 205.
Rendement régional: 205, 237.
Répartition: 170, 171, 179, 193-196.
Républiques (Y.): 148.
Réserves d'investissement (S.): 66,
(Norv.): 76, 82.
Résolution sur le développement du système économique (Y.): 159.
Revisions constitutionnelles suisses: 115-117, 128.
Royaume-Uni: 43-53.

Sacrifice pour la défense nationale (Suisse): 128.
SAINT-SIMON: 219.
Secteur public, (F.): 36, (Suède): 64, (Norv.): 75.
Sécurité sociale (C.): 211, 216, 239.
Service des études économiques et financières: 30.
Services publics: 179, 194, 195.
SISMONDI: 218, 220, 221.
SMITH, A.: 219, 220, 221.
Socialisme d'Etat: 140.
Sociétés de développement régional (F.): 37.
Stabilisateurs: 221.
Stratégie économique: 41, 76.

Subventions conditionnelles: 211.

Suède: 64-73.

Suisse: 113-144.

Surchauffe: 174, 193.

Système de retraite (Suède): 70.

Système des prix: 172, 173.

Taxe sur les bénéfices de guerre (Suisse): 128.

Tax Rental Agreements (C.): 213, 214.

Tax Sharing Arrangement: 213.

Tranches opératoires: 31.

Trésor (F.): 37

(R.U.): 44, 46.

Université fédérale (Suisse): 114, 119, 120.

Utilité des marchés: 172.

Valeurs: 175, 176, 218, 219, 225, 240.

Vérité des prix: 172.

Yougoslavie: 145-164.

Zones critiques (P.B.): 62.

Projet initial

ECONOMIC PLANNING IN A FEDERAL STATE

I - The Problem

Economic planning, or purposeful economic policy, has developed in recent years in several West-European countries. The objectives, policy instruments and institutional settings have differed from one country to the other (e.g. France, Sweden, Norway, the U.K.) either because of doctrinal preconceptions or because of differences in the basic national problems.

So far, the experiences of planning in the West pertain to unitary states. However, medium-term planning for the European Economic Community is being discussed.

Federal states, such as Switzerland and Germany, although not formally planned have long and interesting records of two-level policy making.

Canada, with its peculiar geography, ethnology, constitution and policy record, has recently been faced with economic problems which, in Europe, have apparently been tackled by "planning". Beliefs in planning differ in the various regions of Canada, either because of differences in economic structure or because of different cultural backgrounds. Present Quebec policies, in particular, are said to be inspired by French principles and practices, in spite of obvious differences in the economic and political settings.

The main problem that the proposed study would attempt

to solve would be to define institutional settings, or rules of the game, which would minimize tensions or inconsistencies between economic policies at two government levels. The political and administrative settings would, of course, have to be appropriate to Canada's bicultural conditions.

2 - The search for solutions

The method of research would involve three stages.

First, the basic significance and institutional prerequisites of different types of planning (French, British, Swedish, Norwegian, Dutch) would be looked for.

Secondly, lessons will be drawn from the multicultural Swiss experience in federal-cantonal economic policies, and also from the more complex German experience. The progress towards policy coordination in the EEC will also be reported on in so far as it is relevant to the subject of this study.

The third stage will be analytical. A theoretical model will be constructed and used to show the problems that would arise in a Federal State if the central government or some provinces wanted to achieve economic objectives similar to those presently pursued in unitary states. In particular, the following problems would have to be investigated:

- the regional effects of federal policies aimed at certain global goals, such as full employment, a high rate of growth, less interregional inequality in personal

incomes or in public services, etc.

- the possibility of achieving certain global objectives when the provinces have certain prerogatives.
- the interregional effects of certain provincial policies.
- the possibility of achieving certain provincial goals with a limited arsenal of policy instruments, under the constraints of the price system and of federal policies.
- the consequences for the regions and for the country as a whole of minimizing the federal functions.
- the possible conflicts between federal action (tariffs, monetary and fiscal policies, public works, etc.) and provincial "plans".
- the sanctions of the price system.
- the incidence on interregional capital movements of certain policy combinations.

The analytical exploration of possibilities should lead to the recommendation of optimal institutional rules appropriate to Canadian conditions.

The fiscal implications or prerequisites of alternative institutional set-ups will have to be examined, with particular reference to a situation where fiscal prerogatives appear to have a cultural value.

3 - Work procedure

The study would involve

a) an examination of relevant literature on economic planning, and on economic policy-making in federal states;

b) discussions with university professors and public officials directly concerned with the problems at hand, in Europe (France, Sweden, Norway, the U.K., Germany, Switzerland, Belgium) and in Canada;

c) original analytical work.

Roger Dehem

